

USA og NATO etter 9/11

Implikasjoner av Afghanistan-operasjonen for NATO som instrument i amerikansk utenriks- og tryggingsspolitikk

Jo Sølve Aadland Dalane



Masteroppgåve i statsvitskap
Institutt for statsvitskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2011

© Jo Sølve Aadland Dalane

2011

“USA og NATO etter 9/11. Implikasjoner av Afghanistan-operasjonen for NATO som instrument i amerikansk utenriks- og tryggingsspolitikk”

Jo Sølve Aadland Dalane

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Føreord

Å skrive denne masteroppgåva har vore ein utfordrande prosess på mange plan. Livet mitt det siste året har i stor grad vore prega av arbeidet med denne oppgåva, og det er difor med lette, men òg med litt vemod at arbeidet no er avslutta. Trass i tider med frustrasjon og kav, sit eg att med eit stort fagleg utbyte. Det har vore ei spanande og lærerik tid.

Eg vil rette ein stor takk til vegleiaren min, Svein Melby, for inspirerende og gode tilbakemeldingar og samtalar. Eg er heldig som har fått nytte godt av hans faglege ekspertise. Takk til Institutt for forsvarsstudier, der eg sat og skreiv denne oppgåva. Takk òg til alle ved Senter for transatlantiske studier for eit godt og fagleg inspirerende miljø.

Ikkje minst vil eg takke kona mi, Åshild, for tålmod og omtanke, og for nye briller ettersom synet har vorte prega av litt for mange timar over bøker og pc-skjerm.

Ordmengd: 38 752

Oslo, 18.5.2011

Jo Sølve Aadland Dalane

Samandrag

Denne oppgåva er ein analyse av kva implikasjonar Afghanistan-operasjonen har for korleis NATO kan fungere som eit instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Oppgåva tek utgangspunkt i amerikansk geostrategisk tenking, basert på klassisk realistisk teori. Problemstillinga for oppgåva er:

Kor avgjerande er den militære operasjonen i Afghanistan for NATO sin nytteverdi i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk?

For å svare på denne problemstillinga er analysen delt inn i to hovudkomponentar. I den første delen ligg fokuset på amerikansk geopolittikk, der Eurasia har ein sentral plass. Her er NATO med på å ivareta tre viktige amerikanske målsetjingar: stabilisere Europa, demme opp for Russland og hindre terrorisme og spreiding av masseødeleggingsvåpen. Deretter vert den andre komponenten, operasjonen i Afghanistan, analysert. Her er NATO sine prestasjonar målt opp mot amerikanske forventningar. Denne operasjonen har vist at NATO manglar både militær kapasitet og politisk vilje til å handtere ein slik operasjon slik USA kunne ynskje. Til sist vert funna i analysen om Afghanistan sett inn i det storstrategiske biletet.

Analysen viser at Afghanistan-operasjonen ikkje er avgjerande for NATO sin eksistens og for NATO sine kjerneoppgåver. Eksistensgrunnlaget for NATO i eit amerikansk perspektiv er basert på at NATO kan bidra til å oppnå sentrale målsetjingar i Eurasia. Afghanistan-operasjonen er likevel viktig med tanke på NATO sin relevans som ein militær aktør, noko som har innverknad på korleis USA kan rekne med å bruke NATO i framtidige militære operasjonar.

Innholdsliste

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innleiing | 1 |
| 1.1 | Problemstilling og definisjonar | 3 |
| 1.2 | Teoretisk utgangspunkt..... | 7 |
| 1.3 | Kvifor ei slik oppgåve?..... | 8 |
| 1.4 | Framgangsmåte og struktur i oppgåva..... | 9 |
| 2 | Metode..... | 11 |
| 2.1 | Metodisk tilnærming..... | 11 |
| 2.2 | Validitet og kjelder | 12 |
| 2.3 | Reliabilitet | 15 |
| 2.4 | Val av teori og metodiske implikasjonar | 16 |
| 3 | Teoretisk rammeverk..... | 18 |
| 3.1 | Klassisk realisme | 18 |
| 3.2 | Allianseteori..... | 21 |
| 3.3 | Idealisme og realisme i amerikansk utanrikspolitikk | 24 |
| 3.4 | Amerikanske geopolitiske målsetjingar..... | 26 |
| 4 | NATO i amerikansk geopolittikk | 31 |
| 4.1 | Amerikanske mål og NATO under den kalde krigen | 31 |
| 4.2 | Etter kald krig | 33 |
| 4.3 | Tida etter 9/11 | 37 |
| 4.4 | NATO i Eurasia | 39 |
| 5 | Afghanistan | 43 |
| 5.1 | Amerikanske mål i Afghanistan | 43 |
| 5.2 | Kvifor ikkje NATO?..... | 44 |
| 5.3 | Kvifor NATO likevel?..... | 48 |
| 5.3.1 | Framgang og siger..... | 49 |
| 5.3.2 | Irak | 49 |
| 5.3.3 | NATO som legitimering..... | 50 |
| 5.3.4 | Eit verktøy i kampen mot terrorisme? | 52 |
| 5.4 | Nye mål med Obama? | 53 |
| 5.5 | NATO si handtering av Afghanistan | 56 |
| 5.6 | Militære og politiske manglar..... | 59 |

| | | |
|-------|---|----|
| 6 | NATO i amerikansk global strategi – under og etter Afghanistan..... | 62 |
| 6.1 | Eit stabilt Europa | 62 |
| 6.2 | Demme opp for Russland | 67 |
| 6.3 | “A pillar of global security” | 68 |
| 6.4 | Ein institusjon for ordnande mekanismar | 70 |
| 6.5 | NATO som aktør | 72 |
| 6.5.1 | Politisk aktør | 72 |
| 6.5.2 | Militær aktør..... | 74 |
| 6.5.3 | Terrorisme og WMD | 77 |
| 6.6 | Avslutning | 79 |
| 7 | Samanfatning og konklusjon..... | 81 |
| | Litteraturliste | 85 |

1 Innleiing

Sidan opprettinga i 1949 har North Atlantic Treaty Organization (NATO) vore eit viktig instrument i amerikansk geopolittikk. Heilt frå starten av har denne alliansen vore spydspissen og det berande elementet i det transatlantiske tryggleikssystemet. Gjennom 60 år har NATO, trass i kriser og omkalfatringar, overlevd som ein relevant allianse og som ein viktig faktor for å sikre amerikanske geopolitiske interesser. NATO i 1949 og NATO i 2010 er to ulike alliansar. Ikkje berre er talet på medlemer mykje større, men oppgåvene har òg endra seg. Frå å vera ein allianse med sine primære oppgåver i det euroatlantiske området, er NATO i dag engasjert i ein svært krevjande og stor militær operasjon i Afghanistan. Denne operasjonen har skapt stor debatt om alliansen. Enkelte meiner at operasjonen har vist at NATO ikkje greier å leve opp til amerikanske mål og ynskje og at utfallet i Afghanistan vil avgjere NATO si framtid (sjå t.d. Lundestad 2006; Smith 2006; Sanders 2009). Dersom røynda er så dramatisk, kan Afghanistan-operasjonen innebere slutten på ein institusjon som har eksistert sidan 1949.

I 1993 uttalte den republikanske senatoren Richard Lugar at NATO måtte gå “out of area or out of business” (Berdal og Ucko 2009: 59). NATO måtte med andre ord bli ein aktør utover NATO sitt kjerneområde for å kunne fortsetje å vera relevant som ein tryggingsspolitisk aktør.¹ Lugar sikta med desse orda både til NATO som ein aktør på den internasjonale arenaen, men òg til NATO som eit relevant instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Lugar gav med utsegna si eit bidrag til ein debatt som framleis er aktuell og som per i dag kjem tydeleg til uttrykk gjennom operasjonen i Afghanistan. Det store spørsmålet er om NATO skal vera ein global aktør som gjennomfører ekspedisjonsprega operasjonar “out-of-area”, eller den tradisjonelle “in-area” forsvarsalliansen som NATO var under den kalde krigen.² Under den kalde krigen var NATO ein viktig geopolitisk institusjon som markerte dei geografiske og ideologiske grensene for innflytelsessfærene mellom USA og Sovjetunionen i Eurasia. For USA var NATO i denne perioden i første rekkje ein forsvarsallianse som

¹ NATO sitt kjerneområde kan definerast som medlemslanda sitt territorium. I enkelte tilfelle kan det òg vera tenleg å utvide denne definisjonen til å gjelde næraste naboland til NATO-territorium, fordi desse direkte angår NATO. I denne oppgåva vil eg likevel halde meg til ein snever definisjon, og nyttar kjerneområdet om medlemslanda sine territorium slik det er definert i artikkel 6 i Washington-traktaten. All aktivitet utanfor dette området vert fylgjeleg “out-of-area”.

² Utgangspunktet for den kollektive tryggingssgarantien som bind NATO-landa opp til eit kollektivt forsvar av medlemmene sitt territorium ligg nedfelt i artikkel 5 i Washington-traktaten og lyder: “The parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all...” (NATO 1949).

fungerte som oppdemming av Sovjetunionen og stabilisering av Europa. I NATO hadde USA og Europa eit kollektivt forsvar mot eit kollektivt trugsmål; Sovjetunionen. Slutten på den kalde krigen markerte eit skilje i NATO si historie og skapte nye utfordringar som alliansen måtte ta stilling til. Det kollektive trugsmålet var borte. Kva retning skulle alliansen gå i? Mange hevda at NATO hadde utlevd si rolle og ville gå i oppløysing fordi det felles trugsmålet som alliansen vart skipa på hadde falt bort (sjå m.a. Mearsheimer 1990; Waltz 1993). Men desse spådomane slo ikkje til. I staden gjekk NATO inn i ein ekspansiv periode der alliansen vart utvida med nye medlemsland og dei geografiske grensene vart flytta austover. I tillegg gjekk NATO for første gong “out-of-area”. Dette inneber ei utvikling som Mastanduno (2005: 322) kallar ei endring frå ein defensiv allianse tileigna forsvar av medlemene sine territorium “in-area”, til eit politisk instrument tileigna stabilisering av konflikter “out-of-area”.

USA har alltid vore, og er framleis, den største og viktigaste enkeltstaten i NATO. Mange hevdar at NATO er avhengig av amerikansk interesse og drivkraft for at alliansen skal ha relevans og i det heile tatt overleve (sjå m.a. Waltz 2000). Amerikansk interesse var i høgste grad til stades både under den kalde krigen og i perioden etter. Den amerikanske oppdemmingspolitikken overfor Sovjetunionen hadde NATO som eit sentralt element, ein politikk som på mange måtar vart vidareført i perioden etter at den kalde krigen var over. USA var ein sterk pådrivar for utvidinga av NATO frå 16 til 28 medlemmer, ei utviding som ikkje kunne blitt gjennomført utan sterk interesse frå den leiande staten i alliansen.

Terrorangrepa i New York 11. september 2001 markerte eit viktig skilje i amerikansk utanrikspolitikk og i forholdet til NATO. Den kollektive forsvarsgarantien som ligg nedfelt i artikkel 5 i Washington-traktaten vart teken i bruk for første gong og resulterte i operasjonar som Eagle Assist og Active Endeavor.³ Som ei fylgje av terrorangrepet 11. september invaderte USA Afghanistan i 2001, ein operasjon som NATO som organisasjon formelt vart ein del av i 2003.⁴ Denne operasjonen har sidan vore dominerande på agendaen, både i debatten internt i NATO og i debatten om NATO si framtid og forholdet mellom USA og Europa. I særleg grad har debatten dreidd seg om forholdet mellom artikkel 5 og “out-of-area”-operasjonar. Mange av dei nye medlemslanda i NATO ynskjer eit større fokus på

³ Operation Eagle Assist, overvaking av amerikansk luftrom, starta i oktober 2001 og vart avslutta i mai 2002; Operation Active Endeavor pågår framleis og har som hovudmål å motarbeide terroraktivitet i Middelhavet.

⁴ Fleire NATO-land var delaktige i Afghanistan frå 2001, men først i 2003 vart Afghanistan ein kollektiv NATO-operasjon.

tradisjonelle oppgaver der den kollektive tryggleiken i kjerneområdet står i sentrum. Andre medlemsland, som USA og Storbritannia, ynskjer fokus på nye oppgaver, der alliansen fungerer som eit instrument i global konflikthandtering. Desse motsetningane har kome til uttrykk i utarbeidinga av eit nytt strategisk konsept i NATO, i den politiske debatten i dei einskilde medlemslanda og ikkje minst i samband med utplassering av troppar og fordeling av arbeidsoppgaver i Afghanistan. Snart 10 år etter at operasjonen i Afghanistan starta er han enno ikkje over. Talet på falne NATO-soldatar var i juni 2010 det høgste på ein enkelt månad sidan operasjonen starta, og fleire NATO-land har ytra ynskje om å trekkje seg ut av operasjonen.

Denne situasjonen gjer at enkelte går så langt som å hevde at NATO er inne i ei krise alliansen antakelig ikkje vil overleve. På bakgrunn av dette har det blitt vanleg å hevde at NATO si framtid kviler på og er avhengig av utfallet i Afghanistan. Ei utgåve av dette synet finn ein i ein CSIS-rapport frå 2006 der det heiter at “the future of NATO ultimately hangs on a successful mission in Afghanistan” (Smith m.fl. 2006: 11). Rupp (2006: 155) går enno lenger, og hevdar at “failure in Afghanistan would be devastating for NATO”. For dei som forsvarer eit slik syn, vert Afghanistan ein kritisk test på om NATO har ei framtid som ein levedyktig og relevant allianse i internasjonal politikk generelt og i amerikansk utanrikspolitik spesielt. Òg frå politisk hald har dette synet kome til uttrykk. Den dåverande britiske statsministeren Tony Blair uttalte i 2007 at dersom ein mislukkast i Afghanistan ville ein øydeleggje NATO (sitert i Steinfeldt 2010).

Dersom NATO skal ha ei framtid som ein levedyktig allianse, er det naudsynt at den største og viktigaste staten i det transatlantiske samarbeidet, USA, er interessert i å fortsetje NATO-samarbeidet og fylgjeleg at NATO kan ha ein funksjon i amerikansk politikk. Det interessante i denne samanhengen er då å sjå på kva Afghanistan-operasjonen har å seie for NATO si betyding for USA.

1.1 Problemstilling og definisjonar

På bakgrunn av dette utleier eg fylgjande problemstilling:

Kor avgjerande er den militære operasjonen i Afghanistan for NATO sin nytteverdi i amerikansk utanriks- og tryggingspolitik?

Ei slik oppgåve kan ha mange vinklingar. Ei mogleg vinkling er å berre ta for seg operasjonen i Afghanistan og vurdere korleis NATO har prestert i forhold til amerikanske forventningar. Ein annan moglegheit er å berre drøfte NATO sin funksjon i amerikansk geopolittikk. I denne oppgåva vil eg kombinere desse to komponentane. Dermed blir det ikkje ein detaljert analyse av Afghanistan-operasjonen, eller ei komplett studie av NATO i amerikansk geopolittikk, men ei analyse av korleis desse to komponentane heng saman. Fokuset vil difor liggje på korleis Afghanistan påverkar NATO sin nytteverdi i forhold til amerikansk storpolitisk tenking, eller geostrategi. Geostrategi kan definerast på mange måtar, og vert ofte definert under ulike namn. Brzezinski (1997: 31) definerer geostrategi som “strategic management of geopolitical interests”. Ein slik definisjon legg opp til at staten tenkjer strategisk og langsiktig omkring sine geopolitiske målsetjingar. Desse målsetjingane kan ut i frå realismeteorien definerast som å auke eller oppretthalde det amerikanske maktgrunnlaget på global basis. Fordi eg vil konsentrere meg om NATO sin plass i amerikansk utanrikspolitikk vil eg meir konkret nytte geostrategi som ei overordna nemning på korleis USA vurderer NATO som eit nyttig verktøy i forhold til å oppnå sine geopolitiske målsetjingar. Gjennom 60 år med NATO er det nokre hovudpunkt som skil seg ut med tanke på kva målsetjingar i amerikansk geopolittikk NATO kan gi eit bidrag til å oppnå. Det sentrale spørsmålet blir korleis Afghanistan påverkar dette forholdet mellom USA og NATO.

To krigar, høvesvis i Afghanistan og Irak, har i stor grad sett sitt preg på amerikansk utanrikspolitikk sidan 2001. Ikkje berre har terrorismen markert seg som eit svært relevant trugsmål, men kampen mot terrorisme har òg påverka forsvarsbudsjettet og militærstrategiske prioriteringar. Ekspedisjonsprega militære operasjonar har på den måten lagt nye retningslinjer for amerikansk utanrikspolitisk strategi, i alle fall på kort sikt. Desse realitetane ligg til grunn for argumentasjonen om at Afghanistan vil avgjere NATO si framtid i amerikanske auge. Dersom desse krigsoperasjonane er retningsgivande for den amerikanske tankegangen og strategien, er det naturleg at òg NATO blir vurdert ut i frå korleis denne alliansen kan bidra til å oppnå dei måla USA har i samband med dette. Gjennom denne oppgåva vil eg argumentere for at eit slikt syn er for snevert. Dette synet tek ikkje omsyn til ein større heilskapleg amerikansk strategi. Det er denne globale strategien med alle sine komponentar og langsiktige mål som må liggje som vurderingskriterium for NATO sin relevans i amerikansk politikk, ikkje berre kortsiktige mål. Når det er sagt, er det heller ikkje tvil om at Afghanistan-operasjonen har stor innverknad på forholdet mellom USA og NATO.

Realismen legg vekt på at alliansar eksisterer fordi dei bidrar til å oppfylle dei enkelte statane sine utanrikspolitiske mål og interesser. I tråd med dette brukar eg ordet nytteverdi, og siktar med det til NATO som eit instrument eller bidrag til å oppnå amerikanske mål og interesser. Det tyder ikkje at NATO som organisasjon berre er eit instrument for USA og ingenting anna. I denne oppgåva er likevel hovudfokuset på USA og amerikanske interesser. Frå eit amerikansk perspektiv er det då sentralt korleis NATO kan ha nytte som eit politisk instrument som kan bidra til å ivareta desse interessene.

Den militære operasjonen i Afghanistan kan kallast ein ekspedisjonsprega militær operasjon. Joint Warfare Publication definerer ein slik operasjon som “the projection of military power over extended lines of communication into a distinct operational area to accomplish a specific objective” (Fry 2005: 60).⁵ For NATO inneber det bruk av militære styrkar i område utanfor Europa eller Nord-Amerika for å oppnå konkrete mål. I tråd med ein slik definisjon kan krigen på Balkan i 1999, innsatsen i Kosovo og operasjonen i Afghanistan karakteriserast som ekspedisjonsprega militære operasjonar. Operasjonen i Afghanistan er i tillegg særeigen fordi han inneber opprørsnedkjemping, noko som er nytt i NATO-samanheng.

Det er òg naudsynt å definere kva ein skal forstå med omgrepet NATO si framtid. Omgrepet kan tolkast på ulike måtar og blir forstått ulikt i litteraturen om dette temaet. På den eine sida kan ein forstå det på eit så å seie eksistensielt grunnlag, der NATO enten har ei framtid eller ikkje har ei framtid i det heile teke. Realistar som Mearsheimer og Waltz spådde NATO sin undergang, noko som ville innebere at NATO ikkje hadde ei framtid. Stephen Walt, som òg spådde NATO sitt fall, har moderert seg og meiner i dag at NATO kan gå mot å vera eit byggverk utan innhald, med andre ord ei framtid der NATO berre eksisterer på papiret, men utan å ha nokon som helt relevans i internasjonal politikk (Walt 2010). I tillegg er det forskarar som meiner at eit nederlag eller svikt i Afghanistan vil svekke NATO sin kredibilitet (m.a. Noetzel og Schreer 2009; Kolodziej 2008; Webber 2009). Desse ser føre seg NATO som ein relevant allianse, men med svekka truverd til å ta på seg oppgåver i internasjonale operasjonar. Hovudfokuset mitt ligg på NATO si rolle i amerikansk politikk. Eg definerer difor NATO si framtid ut i frå den rolla som NATO har for USA. Dette er òg sterkt knytt til NATO si framtid som truverdig allianse og som ein relevant faktor i internasjonal politikk ut i frå tankegangen om at USA er den klårt viktigaste enkeltstat i NATO og at mykje kviler på

⁵ Amerikanske Dictionary of Military Terms definerer dette litt annleis: “A military operation conducted by an armed force to accomplish a specific objective in a foreign country” (Department of Defense 2010: 131). Hovudinnhaldet i desse definisjonane er likevel det same.

dette forholdet. Kredibilitet og internasjonal rolle er difor faktorar som eg vil vurdere, men hovudfokuset mitt når det gjeld NATO si framtid ligg i korleis alliansen har relevans i amerikansk geostrategi.

Eit viktig forhold med Afghanistan-operasjonen er at han ikkje er avslutta. USA har eit uttalt mål om at ansvaret for tryggleiken i Afghanistan skal liggje hjå afghanarane sjølv i 2014 (Washington Post 2010). Det tyder at operasjonen enno vil vare i fleire år, og at situasjonen i landet kan endre seg. Det er difor naudsynt å setje ei avgrensing for tidsrommet for analysen. Fleire tidsrom kunne vore valt ut. For denne oppgåva har eg sett avgrensingane bak i tid til 2001, og sluttstrek ved det nye strategiske konseptet i NATO i november 2010. Fordi eg studerer korleis operasjonen i Afghanistan påverkar amerikansk geopolitisk tenking kring NATO, er det unaturleg å binde meg opp mot fasar i sjølve operasjonen, slik mange andre studiar gjer. I staden er det naturleg å starte i 2001 då USA invaderte Afghanistan. Dermed får eg med endringane som skjedde i amerikansk politikk då. Sluttstreken har eg sett fordi det strategiske konseptet er eit dokument som i stor grad stakar ut kursen for NATO dei neste åra. Frå amerikansk hald har ein òg uttrykt at ein er godt nøgde med dette dokumentet. Det er dermed eit viktig dokument som speglar prosessen fram mot 2010, men som òg ser framover.

2001-2010 er ein periode med store politiske endringar. Skiftet som skjedde i amerikansk utanrikspolitikk i 2001 er eitt av desse. Kor store konsekvensar desse hendingane har på lang sikt er usikkert, men det er likevel mogleg å trekkje ut dei viktigaste trekka ved denne perioden og korleis fokuset på Afghanistan har hatt innverknad på geopolitisk tenking. I denne perioden har det blitt publisert tre National Security Strategy (NSS) i USA, høvesvis i 2002, 2006 og 2010. Desse strategiske dokumenta gir eit godt inntrykk av korleis USA ynskjer å framstå utad. Målt opp mot politikk i praksis gir dette indikasjonar på langsiktige strategiar og eventuelle endringar. Føresetnadane for å studere korleis Afghanistan har påverka amerikansk vektlegging av NATO, slik det kjem til uttrykk både i strategidokument, uttalt politikk og praktisk politikk, skulle dermed vera til stade. Eg vil òg argumentere for at eg kan seie noko om langtidsverknadane av Afghanistan-operasjonen for amerikansk NATO-politikk, sjølv om operasjonen ikkje er avslutta. Men sjølve caset mitt strekk seg berre fram til utgangen av 2010.

1.2 Teoretisk utgangspunkt

I studiet av amerikansk utanrikspolitikk føreligg det ei rekkje moglege innfallsvinklar og teoriar. Det er likevel eit par sentrale poeng som gjer at eg vel å gjennomføre analysen innanfor eit realisme-perspektiv. For det første ligg fokuset mitt på amerikanske utanrikspolitiske mål og korleis NATO kan bidra til å oppfylle desse. Dermed blir omgrep som interesser, nytte og makt heilt sentrale i den vidare analysen. Realisme gir meg eit godt utgangspunkt for å analysere forholdet mellom NATO og amerikanske interesser, fordi denne teorien fokuserer på korleis statane opptrer for å sikre eigeninteresser i møte med andre statar. For det andre er amerikansk utanrikspolitikk svært ofte analysert med utgangspunkt i realisme. Debatten kring teoretisk utgangspunkt for slike analyser er ofte eit spørsmål om defensiv versus offensiv realisme. Ved å ha eit realismeperspektiv i denne oppgåva analyserer eg temaet i det teoretiske perspektivet som debatten ofte vert ført i og som i mange tilfelle dannar eit bakteppe for den politikken som vert ført. Meir spesifikt har eg valt klassisk realisme som analytisk utgangspunkt. Fordi fokuset mitt ikkje ligg i å teste teori, men i å analysere meir generelle storstrategiske vurderingar, meiner eg at eit slikt perspektiv vil tene analysen. I tillegg har eg valt klassisk realisme framfor til dømes strukturell realisme fordi eg primært skal fokusere på utanrikspolitikken til eitt land, ikkje fleire land eller samhandling mellom desse. Strukturell realisme er ein systemteori som legg vekt på korleis systemet verkar inn på og endrar politikk. I denne oppgåva vil systemet vera ein variabel som er med i ei heilskapleg vurdering, men som ikkje står sentralt som eit analytisk apparat. Klassisk realistisk teori med si vektlegging på makt og interesser er difor ein nyttigare reiskap for å svare på problemstillinga enn strukturell realisme.

I tillegg til å nytte klassisk realisme vil eg trekkje inn allianseteori. Dette gjer eg for å supplere med eit meir djuptgåande syn på alliansedanning som utanrikspolitisk strategi. Allianseteori gir òg eit meir spesifikt bidrag til å forklare NATO som allianse og som allianseval for USA. Her er fokuset særleg retta mot korleis statane dannar alliansar som ein reaksjon på eksterne trugsmål.

Som eit teoretisk analyseverktøy er det òg nyttig å ha med perspektiv på amerikanske utanrikspolitiske målsetjingar. Mange forskarar har ulike modellar på dette, men i hovudsak er innhaldet ganske likt. Eg har valt å bruke oppsetta til høvesvis Walter Russel Mead og Svein Melby, då eg meiner desse samanfattar dei viktigaste punkta på ein god måte.

Målet mitt med denne oppgåva er ikkje å teste teori eller vidareutvikle teori, men å bidra til ei betre forståing av NATO sin plass i amerikansk utanrikspolitikk. I tillegg vonar eg at oppgåva kan vera med på å spisse og nyansere debatten kring NATO si framtid. I analysen vil eg leggje stor vekt på å drøfte ulike synspunkt og vinklingar på dette temaet. Det teoretiske grunnlaget fungerer difor meir som eit utgangspunkt og eit rammeverk enn som ei sjekklister der kvart punkt vert kontrollert for. Fokuset ligg ikkje i dei teoretiske detaljane, men drøftinga vil fylgje hovudlinjene i den teorien eg har valt som rammeverk. Teorien gir meg eit grunnlag for å lage eit analyseapparat for å finne eit svar på problemstillinga som ligg til grunn for denne oppgåva.

1.3 Kvifor ei slik oppgåve?

Litteraturen om amerikansk utanrikspolitikk er enorm i omfang, det same kan seiast om NATO-litteraturen. Særleg etter omveltingane i verdspolitikken 11. september 2001 er det publisert ei mengd med sider om slike og liknande emne. Afghanistan-operasjonen er analysert i mange ulike bøker og artiklar. Fokuset i desse arbeida ligg på alt frå konkrete militære doktriner, til koplinga mellom humanitær og militær innsats. Gjennom denne litteraturen er det gitt eit godt bilete av svært mange aspekt ved denne operasjonen. Likeeins er det skrive mykje om amerikansk geopolittikk, amerikanske storstrategiske interesser, og kva verktøy og instrument som kan brukast i slik måloppnåing. Fokuset på Eurasia som eit sentralt geostrategisk område har ein lang tradisjon frå Spykman og MacKinder til Brzezinski og andre. Kopla saman med NATO som eit instrument i denne geopolitikken har Melby gitt viktige bidrag av nyare dato.

Det er likevel lite litteratur som granskar desse to komponentane i kombinasjon og prøver å setje Afghanistan-operasjonen inn i eit større storstrategisk bilete. Analyser av slike tema er ofte orientert anten kring det spesifikke, som Afghanistan, eller det generelle, til dømes amerikansk geostrategi. Få studiar tek for seg dette i samanheng. Dette i seg sjølv har resultert i mykje god forking og ny innsikt, men det ligg eit behov i å sjå dette i ein større samanheng. Det trengst meir kunnskap om dette temaet for å få betre innsikt i korleis amerikanske storstrategiske interesser går saman med alliansesamarbeidet i NATO. Skjeringspunktet mellom det Afghanistan-spesifikke og det storstrategiske er dermed eit forskingsfelt der det er behov for meir kunnskap og inngåande studiar. Sjølv om djupneanalyser gir god forståing av hendingar, treng ein òg å løfte dette temaet opp på eit meir overordna eller storstrategisk nivå.

Denne oppgåva ligg i dette skjeringspunktet og har det som utgangspunkt. Gjennom denne analysen ynskjer eg å bidra til auka kunnskap om nettopp dette feltet. Eg vil fokusere på kva Afghanistan-operasjonen kan seie oss om korleis USA tenkjer og kan tenke om NATO, og kva konsekvensar denne operasjonen har for alliansen sin plass i amerikansk geopolittikk.

Ein kan innvende at Afghanistan-operasjonen ikkje er avslutta, og stille spørsmål ved om ein då er tent med ein analyse av implikasjonar av denne. Eg trur det er behov for meir forskning på dette feltet, først og fremst for å nyansere og spisse debatten kring framtida for forholdet mellom USA og NATO. Det er no debatten omkring dette er aktuell, det er no det er behov for inngåande kunnskap om dette forholdet. I tillegg har ein gjennom snart 10 år i Afghanistan gjort mange erfaringar og trekt lærdomar av desse. Dette skulle gje eit godt grunnlag for å seie noko om dette temaet. Eg vonar difor å kunne gje eit bidrag til debatten, men òg å kunne vinne ny kunnskap om den rolla NATO har i amerikansk utanrikspolitikk.

1.4 Framgangsmåte og struktur i oppgåva

I tråd med klassisk realisme vil ein stat alltid søkje å oppretthalde eller auke makta si. For USA har dette vore ei målsetjing som har latt seg realisere i stor grad etter den andre verdskrigen. For å kunne halde på den maktposisjonen USA har i verda i dag, er det sentralt å stå sterkt i Eurasia. I møte med ei slik målsetjing har USA ei rekkje delmål. NATO har gjennom meir enn 60 år vore med på å sikre at USA når desse målsetjingane.

For at NATO skal vera relevant amerikanske geopolittikk, må NATO vera kunne brukast til å ivareta amerikanske interesser. Fordi USA er den klårt viktigaste staten i NATO, er alliansen avhengig av at USA er interessert i å oppretthalde samarbeidet for å kunne overleve som ein relevant tryggingsspolitisk aktør. Dersom NATO framleis kan bidra til å nå amerikanske målsetjingar, vil det styrke NATO sin relevans for USA og bidra til at NATO har ein plass på den amerikanske utanrikspolitiske agendaen.

I denne samanhengen står Afghanistan-operasjonen sentralt, fordi viktige amerikanske tryggingssinteresser står på spel her. Mange har hevda at denne operasjonen er så viktig at han vil avgjere NATO si framtid. Ein analyse av Afghanistan-operasjonen vil gje eit svar på korleis USA har tenkt at NATO skulle bidra, og om NATO har greidd å leve opp til det USA venta av alliansen.

Historisk sett har NATO hatt sin viktigaste funksjon for USA i Europa og Eurasia. Dersom det er slik at Afghanistan-operasjonen er heilt avgjerande for korleis USA bedømmer NATO, tyder det at denne operasjonen er det primære vurderingskriteriet for amerikansk NATO-politikk. Det vil i så fall innebære at NATO sine prestasjonar i Afghanistan er av ein slik karakter vera at USA ikkje vurderer NATO i stand til å vera eit relevant instrument i amerikansk geopolittikk. Det fylgjer av dette at ein analyse av Afghanistan-operasjonen må vurderast opp mot det storstrategiske biletet for at ein skal kunne gje eit svar på kor avgjerande denne operasjonen er for forholdet mellom USA og NATO.

Oppgåva vidare er delt inn i to hovuddelar. I den første delen utleier eg rammeverket for analysen. I kapittel 2 skisserer eg det metodiske designet for oppgåva og drøftar konsekvensar av metodiske val og avgrensingar. I kapittel 3 gjer eg greie for det teoretiske utgangspunktet som legg grunnlaget for innsikt i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk og for forhold mellom statar. I kapittel 4 går eg inn på amerikanske geopolitiske interesser i Eurasia og utleier dei målsetjingane som er relevante i forhold til NATO. Hovudmålet med dette kapittelet er ikkje å gjere ein utfyllande analyse av desse målsetjingane, då det ville kravd ei masteroppgåve i seg sjølv. I staden vil eg i dette kapittelet få fram i lyset dei hovudfunksjonane NATO har og har hatt for amerikansk geopolitisk måloppnåing.

I del 2 av oppgåva nyttar eg rammeverket frå den første delen som eit analyseapparat og referanseverktøy for analysen min. I kapittel 5 analyserer eg amerikanske mål og middel for operasjonen i Afghanistan og kva USA ynskjer at NATO skal bidra med i denne operasjonen. Deretter vil eg gå inn på i kva grad NATO har greidd å leve opp til amerikanske mål og krav i Afghanistan. Her er militær kapasitet og politisk vilje to sentrale variablar. I kapittel 6 vil eg setje funna mine i kapittel 5 inn i den geopolitiske ramma eg skisserte i kapittel 3 og drøfte korleis NATO som instrument i amerikansk geostrategi blir påverka av erfaringane frå Afghanistan-operasjonen.

I kapittel 7 summerer eg opp og konkluderer ut i frå dei funna eg har gjort i analysen.

2 Metode

I dette kapittelet drøftar eg forskingsdesignet for denne oppgåva og dei metodiske vala eg har gjort undervegs. Truverdet i slutningane er avhengig av at ein er open om alle metodiske val. Dette opnar òg for at andre kan kontrollere resultat og slutningar. Det er eit grunnleggande prinsipp i denne typen studiar at problemstilling skal styre val av metode. Når eg har gjort metodiske val og valt eit forskingsdesign, er det ut i frå dette prinsippet. Ikkje alle typar design er like eigna til å svare på alle typar spørsmål. Det gjeld difor å finne det designet som på ein best mogleg måte kan gje truverdige og relevante resultat. Det vil alltid vera veikskapar ved eit kvart design, og desse veikskapane vil vera med å styre styrken på slutningane. Det er difor viktig å vera open om kva val ein har gjort i samband med dette, slik at det metodiske kan vera ein styrke og ikkje ein veikskap.

2.1 Metodisk tilnærming

Afghanistan-operasjonen er ikkje avslutta. Dermed kan ein heller ikkje vite kva utfallet av denne operasjonen blir, eller sjå heile rekkevidda av korleis erfaringane frå denne operasjonen vil slå ut i internasjonal politikk. Dette kan vera eit problem, fordi statsvitskap ikkje skal vera spådom inn i framtida, men kvalifisert, grunngjeven og metodisk basert vitskap. Sjølv om eg ikkje søker å spå eit utfall er dette problemet likevel relatert til eit anna, og meir aktuelt problem. Studieobjektet mitt er ikkje eit stillestående fenomen som kan analyserast med eit fasitsvar og to strekar under svaret. Trass i dette vonar eg at eg gjennom analysen min kan bidra til å nansere debatten og tenkinga kring eit tema som er svært aktuelt i våre dagar. Målet er ikkje å flytte grenser, men å bidra til å tette eit hol i eksisterande kunnskap.

Som forskingsdesign har eg valt å nytte casestudie. Ved å velje casestudie som design ynskjer eg å trengje inn i djupna på det fenomenet eg studerer. Eit casestudie kan definerast som ei djupnestudie av eit enkelttilfelle med ambisjon om å generalisere til eit større univers (Gerring 2007: 20). Casestudiet er godt eigna til å studere empiriske føresetnadar for eit gitt fenomen og prosessar som fører fram til eit gitt utfall (George og Bennett 2005: 31). Målet er altså ikkje å finne fram til statistiske samanhengar med ein eksakt feilmargin, men å finne samanhengar, prosessar, intensjonar og årsaker. Yin (2003: 13) framhevar korleis casestudiet eignar seg som design når ein ynskjer å ta omsyn til kontekstuelle forhold, anten fordi desse er viktige i seg sjølv eller fordi skiljet mellom studieobjekt og kontekst er uklåre og flytande.

Forholdet mellom USA og NATO er eit forhold som er heilt avhengig av kontekstuelle samanhengar. Å ha eit design som gir rom for dette er difor viktig.

Å definere caset mitt i denne oppgåva gir enkelte utfordringar. Casestudiet er svært ofte retta berre på det spesifikke, ei hending eller ein periode, med ynskje om å trengje inn i djupna på dette caset. Oppgåva mi er retta inn på det spesifikke, men har samstundes fokuset på samanhengen mellom det spesifikke og det storstrategiske, noko som kan gjere det vanskeleg å definere designet som eit reint casestudium. Dette gir utfordringar i forhold til resultata eg kjem fram til. For det første vil eg ha mindre rom for å gå inn i djupna på kvar av dei to komponentane i analysen. Hadde eg konsentrert meg om berre ein av desse, hadde eg hatt større moglegheit til å fokusere på detaljar og forfylgje konkrete prosessar slik casestudier ofte gjer. Eg trur likevel at eg ikkje taper kunnskap på dette. Fordi det er eit såpass stort utval av litteratur på dette området, er det svært mykje kunnskap å støtte seg på.

Skjeringspunktet mellom det storstrategiske og det Afghanistan-spesifikke gjer at eg får to studieobjekt: NATO og USA. Her har eg likevel gjort ei prioritering. Sjølv om oppgåva gjennomgåande har NATO som eit sentralt studieobjekt, er det amerikanske perspektivet på NATO styrande for analysen. Oppgåva går difor ikkje i detalj på indre samanhengar i NATO eller på implikasjonar for korleis NATO kan føre sin politikk generelt. I staden prioriterer eg amerikansk geostrategi og korleis NATO passar inn i denne politikken. Dette inneber at eg ikkje kan trekke slutningar om korleis andre NATO-land vurderer NATO si framtid, men at fokuset er retta mot amerikanske, storstrategiske vurderingar. Caset mitt, Afghanistan, blir då eit case på korleis NATO kan fungere som eit instrument i amerikansk politikk. Samanhengen mellom den spesifikke operasjonen og store geostrategiske forhold blir dermed mitt analytiske univers, så å seie. Korleis amerikansk vektlegging av NATO i geostrategiske forhold vert påverka av Afghanistan-operasjonen er det konkrete forholdet eg vil seie noko om.

2.2 Validitet og kjelder

Vurdering av validitet og reliabilitet høyrer med i ein studie som dette. Slutningar og funn vil alltid vera usikre, men opne prosessar og tydlege metodiske val vil bidra til å styrke slutningane. God validitet vil seie at data representerer det eg faktisk vil måle. Det er vanleg å skilje mellom indre og ytre validitet (sjå t.d. Lund 2002). Indre validitet dreier seg om i kor

stor grad det er ein god samanheng mellom observasjonar og slutningar/konseptualiseringar (Bryman 2004: 273). Ytre validitet dreier seg om generalisering eller om ein kan overføre resultatet til andre utval og populasjonar. Casestudiet gir eit godt grunnlag for god indre validitet, men deler med kvalitative studiar generelt ein veikskap når det gjeld ytre validitet.

Casestudiet er eit design som tillèt forskaren å gå i djupna på eit fenomen eller eit forhold. Dette er ein klår styrke ved denne typen design, fordi det opnar for større forståing av prosessar og samanhengar. Samstundes er dette òg relatert til ein av veikskapane til dette designet, det er meir eigna til å seie noko om enkeltfenomenet enn om ein breiare populasjon (Gerring 2007: 43). Problemet er at eit enkelt case alltid vil vera studiet av eit enkelt tilfelle, og dermed kan ein ikkje med visse seie noko om ei større gruppe som ein meiner dette caset høyrer inn under. Casestudiet har med andre ord ikkje eit veldig stort potensiale for å kunne generalisere til andre tilfelle. Der analysen i denne oppgåva vil trekkje slutningar om USA sitt forhold til NATO, kan eg ikkje trekkje direkte slutningar til andre tryggingsinstitusjonar eller andre land sitt forhold til NATO. Kunnskap om amerikansk NATO-politikk har likevel verdi for å forstå NATO som allianse, fordi USA er ein så sentral del av NATO. Eg kan vanskeleg generalisere langt utover det konkrete eg analyserer i denne oppgåva. Dette er heller ikkje målet mitt, då eg primært ynskjer djupnekunnskap og større forståing av eit konkret forhold i internasjonal politikk. I tillegg har dei teoretiske og empiriske funna i analysen overføringsverdi til amerikansk politikk generelt, fordi interessene, og dermed politikken, i mange tilfelle vil ha det same utgangspunktet. Relatert til ein større forskingssamanheng er det viktig å både ha studiar som har som mål å finne generell, allmenngyldig kunnskap, og studiar som berre fokuserer på dei einskilde tilfella. Kunnskapen som vert generert i studiet av enkelttilfella kan gje eit godt grunnlag for til dømes statistiske studiar og motsett (George og Bennett 2005: 18).

Det eg ynskjer å svare på i denne oppgåva er korleis Afghanistan-operasjonen påverkar moglegheita for USA til å nytte NATO som ein instrument i si storstrategiske tenking. Altså må eg finne data eller kjelder som gir meg eit grunnlag for å seie noko om dette. Dersom kjeldene eg nyttar gir eit svar på dette og er eit mål på dei faktorane eg ynskjer å måle, har eg ein god indre validitet. For å finne representative og relevante kjelder, har eg teke for meg amerikanske dokument og NATO-dokument som omhandlar og kan relaterast til forholdet mellom USA og NATO.

Yin (2003: 97) skriv at “a major strength of case study data collection is the opportunity to use many different sources of evidence”. Kjeldene mine kan grovt sett delast i primærkjelder og sekundærkjelder. Av primærlitteratur vil eg nytte talar av amerikanske politikarar, talar av NATO-toppar, forsvarsstrategiar og andre statlege dokument. Sekundærlitteraturen vil utgjere størstedelen av kjeldene mine. Her nyttar eg forskingsartiklar frå ulike tidsskrift, avisartiklar, rapportar og konferansepaper. På sett og vis er eg prisgitt andre forskarar sine vurderingar av kjelder i sekundærlitteraturen. Det er eit problem dersom ein tek alt det andre har gjort for sanning. Dei aller fleste sekundærkjeldene eg nyttar står likevel i ein god forskingstradisjon gjennom at desse bøkene og artiklane er publiserte i ein samanheng med solid fagfellelvurdering. Kvalitetssikringa på desse, både fagleg og metodisk, er difor svært god.

Det kunne ha vore ynskjeleg å gjennomføre intervju med nøkkelinformantar og sentrale kjelder for å styrke analysen. Då eg likevel ikkje gjer dette, er det av praktiske omsyn som tilgjenge til sentrale amerikanske politikarar og liknande. I så måte kan ein hevde at det er lite variasjon med omsyn til kjeldene mine og ein kan diskutere om det føreligg kjeldetriangulering. Kjeldetriangulering vil vera til stades der ein gjennom ulike typar kjelder finn informasjon som gir støtte til same konklusjon (Yin 2003: 99). Sjølv om kjeldene mine i hovudsak er av same type, skriftlege dokument i ein eller annan form, meiner eg likevel at den store variasjonen som føreligg i vinkling, synspunkt og opphav gjer at krava til triangulering i prinsippet er oppfylt. Dermed oppnår eg større presisjon i funn og konklusjonar. Trass i ei slik kjeldetriangulering er det eit potensielt problem at kjeldene er uvisse, det vil seie at kvaliteten på dei er vanskeleg å kontrollere. Eit hinder her er å stadfeste om offentlege kjelder, som til dømes NSS, gir uttrykk for det politikarane faktisk tenkjer og meiner. Ein kvar stat vil alltid ha enkelte sider ved strategien sin som dei ikkje offentleggjer fordi dette vil tene interessemotstandarar. Det er difor utan tvil mykje i amerikansk strategi som ikkje kjem til syne i slike offentlege dokument og utsegner. Dette understrekar viktigheita av å vurdere skriftlege kjelder opp mot faktisk politikk.

Utval av kjelder kan òg skape eit problem i forhold til representativitet i desse kjeldene. Ein ideell representativitet ville gje same resultatet som om heile universet av data vart studert. Ved å ha eit breitt samansett utval av kjelder meiner eg å ha oppnådd ein viss grad av totalitet. Gjennom mange ulike kjelder dannar det seg eit heilskapleg inntrykk av det eg analyserer i denne oppgåva. Ein kan hevde at for kvar kjelde som blir lagt til, aukar ein sannsynet for at ein dekkjer det totale biletet. Det føreligg dermed ein kritisk terskel, der det å leggje til nye

kjelder ikkje rokkar ved fundamentet for analysen og konklusjonane som vert trekt ut i frå denne. Tidsavgrensingar og omfanget på denne oppgåva gjer at eg ikkje har hatt moglegheit til å nå over alle kjelder og dekke alle innfallsvinklar. Inntrykket mitt etter som arbeidet har gått fram, er likevel at kjeldene peikar i nokolunde same retning.

2.3 Reliabilitet

Reliabilitet omhandlar moglegheita til å gjenta same studie og oppnå same resultat, under føresetnad av at det ein studerer ikkje endrar seg (King, Keohane og Verba 1994: 25). Eit problem ved denne typen studiar er at eg ikkje studerer eit stillestående objekt og at det difor alltid vil vera endringar i studieobjektet over tid. Dette er òg eit problem som er aktuelt i denne oppgåva. Alle dei tre viktigaste faktorane i oppgåva, amerikansk utanrikspolitikk, NATO og Afghanistan-operasjonen, er i endring. Ein viktig faktor i vurderinga av reliabilitet er difor tid og rom. I ein snever forstand kan det hende ein berre oppnår same resultat med dei same kjeldene innanfor same tidsrom og same rammer som det eg har brukt her. På den eine sida kan ein hevde at dette svekker oppgåva fordi konklusjonane då berre er gyldige innanfor sin kontekst. I så måte er ein over i relativismen, der ingenting er gyldig utover den samanhengen det står i. Men på den andre sida har eg vore open om kjeldebruk, analyseapparat og teorival. Måleapparatet mitt kan dermed konstruerast av andre på eit seinare tidspunkt og bli brukt på same måten som eg har gjort. Når det er sagt er det viktig å understreke at alle slutningar i prinsippet er usikre (King, Keohane og Verba 1994: 8f). Nye data eller endringar i studieobjekta vil kunne endre konklusjonane.

Eit anna problem som er relatert til reliabilitet er tolking og analyse av data. Forskaren har ei viktig rolle i vurderinga av ulike tekstar og dokument, som til ein viss grad kan tolkast ulikt alt etter teoretisk utgangspunkt og metodisk innfallsvinkel. Sjølv om det er eit mål at all forskning skal vera objektiv, vil kvalitativ forskning alltid innebære ein viss grad av subjektivitet i samband med tolking og vurdering av kjelder og data. Kvalitative analyser inneheld data som ikkje alltid let seg etterprøve på ein enkel måte. Dette er eit problem som kvalitativ forskning av denne typen alltid vil ha som eit svakt punkt. I dette tilfellet vil mi tolking av talar frå offentlege amerikanske politikarar vera med på å legge føringar for korleis desse kjeldene vert sett inn i ein større samanheng. Eg meiner likevel at eg går i møte med dette problemet ved å vera open om alle metodiske val, i tillegg til å vera klar over mi eiga rolle som fortolkar

av dei tekstane eg analyserer. Ved å bruke eit mangfald av kjelder vonar eg at resultata mine er gyldige og kan bidra med substans og utvida kunnskap til forskingsfeltet.

2.4 Val av teori og metodiske implikasjonar

Det er ein klår samanheng mellom teori og metode. Valet av klassisk realisme som teoretisk rammeverk gir mange moglegheiter, men og metodiske utfordringar. I valet av ein teori, har eg valt bort andre teoriar. Eit element eg har valt å ikkje leggje vekt på ligg på det diskursive og sosialkonstruktivistiske nivå. Kampen mot terror, medrekna operasjonen i Afghanistan, har blitt løfta høgt opp på agendaen i amerikansk utanrikspolitikk, særleg i den første perioden etter 9/11. I amerikansk tilnærming til NATO-allierte har denne operasjonen òg blitt løfta fram som viktig i mange samanhengar. Dette treng ikkje å bety at Afghanistan er sentralt for vidare amerikansk NATO-satsing, eller at dette er det einaste som er viktig. Men ved å snakke om operasjonen som viktig, signaliserer ein at ein prioriterer dette overfor dei andre NATO-medlemene. Dermed kan ein oppnå at andre òg prioriterer dette. Ein formar så å seie agendaen og kva som er viktig, gjennom språket. I tillegg er det eit poeng at ein ikkje kan signalisere overfor sitt eige folk som sender soldatar ut i krig at det eigentleg ikkje er viktig. Dermed kan ein stå i ein situasjon der diskursen gir inntrykk av større viktigheit enn det som reelt sett er tilfelle. Dette elementet legg eg ikkje vekt på i oppgåva. Eg er klar over at det kan vera aktuelt, men vel likevel ikkje å bruke plass på det av to grunnar. For det første vil eg studere korleis hendingane og erfaringane frå Afghanistan påverkar vektlegginga av NATO, ikkje korleis språkbruken løftar dette opp på agendaen. For det andre meiner eg at eg tek omsyn til mykje av dette gjennom å studere uttalt og praktisk politikk. Det Obama seier er viktige målsetjingar er kanskje ikkje så viktige i røynda når det kjem til praktisk politikk. Denne problemstillinga har eg rom for å ta omsyn til gjennom den teorien eg har valt.

Andre teoretiske utgangspunkt vil fokusere på andre faktorar enn det som kjem fram i denne oppgåva. Det tyder ikkje at slike teoriar vil finne andre konklusjonar, men heller vektlegge andre element i forholdet mellom USA og NATO enn det eg har gjort. Institusjonell teori fokuserer på det som skjer i institusjonane, både med institusjonen som aktør, og samspelet mellom statar i alliansen. Ein slik innfallsvinkel kan gi verdifull innsikt i korleis politikanane i dei enkelte statane tenkjer og opptrer i forhold til alliansar og til andre statar. Då eg likevel ikkje har valt å nytte slik teori, er det fordi eg først og fremst skal måle amerikansk utanrikspolitikk og amerikanske interesser i NATO. Kva som hender internt i alliansen er

interessant i seg sjølv, og kunne òg ha bidrege til auka kunnskap om temaet for denne oppgåva, men ville gitt mindre føresetnadar for å studere dei amerikanske storstrategiske vurderingane.

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Klassisk realisme

Realisme er ein av dei eldste teoriane når det gjeld å forklare internasjonale forhold og har røter heilt tilbake til den kinesiske strategen Sun Tzu. Realisme er ein teori som kjem i mange utgåver og variantar som alle søker å forklare kvifor statane opptre som dei gjer på den internasjonale arenaen. Trass i ulik fokusering deler dei ulike retningane eit felles grunnlag. Dette grunnlaget kan seiast å kome frå dei første store politiske realistane i nyare tid, i særleg grad Hans Morgenthau, og står sentralt òg i moderne bidrag og tilskot til realistisk teori. Dette grunnlaget er at 1)statane er dei sentrale aktørane i internasjonal politikk, 2)desse aktørane opptre rasjonelt, 3)statar søker makt og uttrykkjer interesser gjennom makt og 4)det internasjonale systemet er eit anarki (Mastanduno 1997: 50). Som nemnt i innleiinga vil eg nytte Morgenthau sin realisme som teoretisk rammeverk for analysen. Denne varianten av realisme går både under namnet klassisk realisme og “human nature”-realisme. Morgenthau byggjer teorien sin på seks grunnleggjande prinsipp. Desse er:

1. Politikk er styrt av objektive lover nedfelt i den menneskelege naturen (Morgenthau 2006: 4). I dette ligg det at statane er styrte av individ som i sin natur ynskjer makt. Vidare føreset Morgenthau at aktørane på den internasjonale arena er rasjonelle individ som tek rasjonelle val.
2. Interesser blir uttrykt eller definert gjennom makt. Dette heng saman med det første prinsippet og går ut i frå at dei ulike aktørane fører ein politikk der det er samsvar mellom mål og middel og der måla er konsistente (Morgenthau 2006: 5-10).
3. Bruken av makt for å realisere interesser er ein objektiv kategori med universell verdi (Morgenthau 2006: 10ff). Interesser er essensen i politikk, det er uavhengig av tid og stad. Interessene er ikkje universelle, men behovet for å bruke makt for å oppnå dei er universelt.
4. Politisk realisme tek omsyn til den vekta moral har i politiske handlingar (Morgenthau 2006: 12). Ofte er det spenning mellom moral og vellukka politisk handling. Likevel reknar realismen rasjonell vurdering av alternative politiske handlingar å ha primat i politikken.

5. Realismen vegrar seg for å identifisere ein bestemt stat sine moralske vurderingar med morallovene som styrer universet (Morgenthau 2006: 12). Få statar har stått i mot freistinga i å pakke sine eigne mål og handlingar inn i universelle moralføremål.

6. Det er relevant skilnad på realisme og andre tankeretningar som økonomi, juss og filosofi (Morgenthau 2006: 13). Medan andre disiplinar gjerne spør om politikken er i tråd med moralske prinsipp, økonomiske mål eller lover, spør politisk realisme korleis politikken påverkar statleg makt. Dette tyder ikkje at politisk realisme ikkje er klar over standardar som eksisterer i andre fagdisiplinar, men at politisk realisme i første rekkje konsentrerer seg om standardar innan politikk. Politisk realisme kan dermed uthevast som ein eigen fagdisiplin.

Desse prinsippa dannar utgangspunktet og grunnlaget for teorien som Morgenthau legg til grunn for å forstå internasjonal politikk. Eit heilt sentralt element i teorien er at internasjonal politikk, som all politikk, er ein kamp om makt (Morgenthau 2006: 29). Uansett korleis staten definerer sine interesser, anten det er innan økonomi, religion, filosofi eller anna, vil makt alltid vera den faktoren staten søkjer for å oppnå kortsiktige eller langsiktige mål av ulik karakter. Internasjonal politikk er såleis eit system der statane søkjer å oppnå måla sine gjennom å søkje makt. Trå etter makt blir dermed eit mål i seg sjølv. Di meir makt ein stat har, jo større moglegheiter har denne til å oppnå sine mål og interesser. På grunn av dette har statane ei grenselaus trå etter makt og til å maksimere denne makta. Ingen stat kan vera trygg på at deira kalkulering av maktfordelinga er korrekt. Det vil alltid ligge ei uvisse i det at ein ikkje har alle opplysningar om andre. Til dømes kan ein stat ein ikkje ser på som eit trugsmål kan ha ei mykje større militær slagkraft enn det ein har rekna med. På grunn av denne uvissa vil statane difor søkje å ha ein tryggleiksmargin som gjer konsekvensane av feil kalkulering minst mogleg. Difor vil ein kvar stat søkje å ha mest mogleg makt i ein kvar situasjon. Dette ynskjet om maktmaksimering er universelt og alltid til stades (Morgenthau 2006: 219). I ein idealmodell vil ein kunne vente at staten vil vurdere ein kvar situasjon systematisk for så å nytte dei midla ein rår over for å nå dei måla ein har. I første rekkje vil dette skje utan omsyn til moral og følelsar, men vera basert på rasjonalitet og med langsiktige målsetjingar for auga. Dette tyder likevel ikkje at moralske og ideologiske betraktningar ikkje er med i vurderingane. Woodrow Wilson sitt ynskje om å skape ei demokratisk verd har klåre ideologiske element, eit døme som Morgenthau sjølv nyttar (Morgenthau 2006: 29). Her er

det ideologiske aspektet likevel ein del av ei interessebasert målsetjing. Vurderingane ein gjer vil såleis vera prega av målet, ikkje motsett.

Morgenthau forstår makt som kontrollen eit menneske har over andre menneske sine sinn og handlingar. Makt er knytt opp til den menneskelege naturen, både gjennom at menneske har ein trong til makt og fordi ein fryktar at andre skal få makt. Kimen til makt ligg såleis i mennesket sjølv.⁶ Gjennom staten vert maktaspektet kanalisert ut som nasjonale målsetjingar og interesser. Sjølv om mange målsetjingar vil vera knytte opp til den enkelte nasjon som heilskap, har personlege eigenskapar ved enkeltpersonar mykje å seie hjå Morgenthau. Politisk makt er såleis “the mutual relations of control among the holders of public authority and between the latter and the people at large” (Morgenthau 2006: 30). Politisk makt er ein psykologisk relasjon mellom dei som utøver denne makta og dei som makta vert utøvd over.

To hovudgrupper av faktorar er avgjerande for makta den enkelte stat kan ha, relativt stabile faktorar på den eine sida og faktorar som er i konstant endring på andre sida (Morgenthau 2006: 122). Av faktorar som er i endring trekk Morgenthau fram eigenskapar ved populasjonen, nasjonal karakter, nasjonal moral, diplomatisk prestasjon og regjeringskvalitet (Morgenthau 2006: 137-162). Stabile faktorar er geografi, naturressursar og industriell kapasitet. Desse faktorane kan likevel ikkje fungere som maktfaktorar utan ein relevant militær styrke. Det som dermed primært definerer makt er den militære styrken, og ein kan difor forvente at dei mektigaste statane er dei statane med størst militærmakt (Morgenthau 2006: 133).

I den grad det er skilnad mellom internasjonal og nasjonal politikk, så er denne i grader, ikkje i karakter, hevdar Morgenthau (2006: 50). Både internasjonal og nasjonal politikk er manifestasjonar av same grunnleggjande fenomen, trå etter makt. All politikk, både nasjonal og internasjonal, fylgjer såleis tre grunnleggjande mønster. Ein politisk strategi søkjer anten å oppretthalde eksisterande makt, vinne meir makt, eller utøve makt (Morgenthau 2006: 50). Den første av desse typane politikk kan kallast status quo. Her vil staten søkje å oppretthalde den fordelinga av makt som føreligg på eit gitt tidspunkt (Morgenthau 2006: 51). Den andre typen kan kallast imperialism.⁷ Denne søkjer å endre eksisterande maktbalanse ved å auke eiga makt. Ein slik strategi kan ta tre former. Anten vil staten ha dominans i verda, vinne

⁶ Her ligg mykje av grunnen til at klassisk realisme ofte vert kalla “Human Nature”-realisme.

⁷ Snyder (1984) nyttar omgrepet revisjonist i staden for imperialist. Dette vil i mange tilfelle vera eit betre omgrep, då imperialism ofte vert sett i samband med tidlegare vestleg kolonipolitikk.

kontinentalt hegemoni eller oppnå lokal overmakt i sin region eller sitt område. Ei auke i makta kan vera militært, økonomisk eller kulturelt (Morgenthau 2006: 66-69). Den tredje typen kan kallast statuspolitikk (policy of prestige). Her vil staten nytte militær makt for å demonstrere eigne maktkapabilitetar. Dette er svært sjeldan eit mål i seg sjølv, men heller eit instrument som vert brukt for å oppnå mål innanfor ein av dei to andre typane. Sjølv om denne tredje typen er underordna dei to andre typane gjer ikkje det at han er mindre viktig. Føremålet med denne typen politikk er å imponere andre statar med den makta ein faktisk har, eller ynskjer å få andre til å tru at ein har. Dette skjer gjennom diplomati eller bruk av militær makt (Morgenthau 2006: 83f).

Denne tredelinga leier til eit fundamentalt spørsmål som fylgjer ein kvar aktør i utanrikspolitikken; kva slags type politikk er det grunn til å tru at andre statar vil fylgje? Vil dei oppretthalde status quo, eller forsøke å endre maktbalansen? Morgenthau hevdar at svaret på dette spørsmålet “has determined the fate of nations” (Morgenthau 2006: 74).

3.2 Allianseteori

Samarbeid mellom statar er eit tema som ulike variantar av realisme vil skildre ulikt. Terriff m.fl. (1999: 41) legg vekt på at frå eit realistisk perspektiv vil den enkelte staten i det anarkiske systemet unngå løysingar med andre statar som avgrensar eigen autonomi og fridom til å handle. Dette ville innebære at staten stod svekka med omsyn til å handle raskt og autonomt i ei krise. I fylgje denne tankerekka, skulle då statane unngå samarbeid og alliansar med andre der ein måtte yte noko sjølv for å få del i goda som alliansen gir. Ein slik tanke må likevel justerast noko. Realismen legg vekt på at statane ynskjer å greie seg mest mogleg på eiga hand, men avviser ikkje samarbeid og alliansar. Morgenthau (2006: 193) hevdar tvert om at alliansar er ein naudsynt funksjon av maktbalansen i det internasjonale systemet. Andre realismeretningar legg òg vekt på at alliansar og samarbeid er noko statane søker fordi dei tener på det. Allianseteori søker å gi ei forklaring på kvifor statar inngår alliansar. Føremålet med alliansar er først og fremst å kombinere alliansemedlemane sine kapabilitetar slik at den enkelte staten sine interesser, i særleg grad tryggingspolitiske mål, vert styrka (Walt 2009: 88f). Kenneth Waltz (2000) hevdar at maktfordeling og nasjonale interesser er hovuddrivkreftene i oppretting og oppretthalding av alliansar. Den dominerande staten, staten med mest makt, vil ynskje å oppretthalde alliansar så lenge desse er med på å tene interessene denne staten har. Interessene til den sterkaste staten vil dermed vera den viktigaste

enkeltfaktoren for å forklare alliansar. Waltz utelukkar ikkje institusjonelle faktorar, men meiner desse er underordna statlege interesser. I forhold til NATO vil det i fylgje Waltz primært vera amerikanske interesser, makt og påverknad som driv alliansen. Dette er i tråd med Morgenthau, som legg vekt på at statar vil gå inn i alliansar så lenge desse kan bidra til å oppretthalde eller auke maktposisjonen deira. Statane vil på den andre sida unngå alliansar dersom den enkelte staten trur at den er kapabel til å oppretthalde maktposisjonen åleine, eller dersom ulempene ved å vera med i alliansen er større enn fordelane (Morgenthau 2006: 193). Både Waltz og Morgenthau legg såleis vekt på at valet om å inngå alliansar er ein rein kostnad-nytte-kalkyle med interesser og makt som avgjerande faktorar.

I fylgje trugsmålsbalanseteori opprettar statane alliansar som ein respons på ytre trugsmål, der den forventa responsen på moglege trugsmål er å balansere mot dei (Walt 1987). Trugsmåla vert vurdert ut i frå aggregert makt, geografisk nærleik, offensiv makt og aggressive intensjonar (Walt 1987: 23ff). Det fjerde vurderingskriteriet utgjer eit viktig skilje frå maktbalanseteori, fordi ein vurderer intensjonar i tillegg til makt. I fylgje denne teorien vil ein ikkje oppfatte ein stat som eit trugsmål berre fordi denne har mykje makt. Det avgjerande er makt kombinert med intensjonar som kan utgjere eit trugsmål.

Vidare kan det trekkjast eit skilje mellom alliansar i bipolare og unipolare system. Dette er eit skilje som er svært relevant for NATO, fordi alliansen vart oppretta i eit bipolart system. Dette systemet eksisterer ikkje i same form lenger. Snyder (1984) legg vekt på at i eit bipolart system vil skiping av ein allianse fylgjast av ei skiping av ein motallianse. Dermed ligg det for dei mindre statane i alliansen eit tryggleiksdilemma i at ein vert “fanga” i storpolitikken mellom dei leiande maktene i alliansane. Den leiande makta vil vurdere trugsmåla ut i frå om statane er status quo- eller imperialistisk orienterte. Morgenthau sine skilje mellom statane er såleis svært relevante i denne teorien. Ut i frå trugsmålsbalanseteori kan ein då vente at den leiande staten vil føre ulik politikk overfor høvesvis status quo-statar og revisjoniststatar. Overfor status-quo-statar kan ein vente ein politikk som søkjer å berolige denne staten slik at denne ikkje ser nokon grunn til å skulle utvide makta si. Ein kan òg vente at den leiande staten ikkje vil opptre på ein måte som kan tolkast truande frå status quo staten si side, samt at ein vil bidra til å avskrekke andre statar som kan truge status quo-makta (Mastanduno 1997: 62). Overfor ein revisjoniststat kan ein vente at den leiande makta vil føre oppdemmings- og konfrontasjonspolitik, der ein søkjer å danne militære og diplomatiske alliansar mot denne staten og i yste tilfelle nyttar militær tvangsmakt (Mastanduno 1997: 62). I tillegg kan ein

vente at den dominerande staten vil søkje å integrere og engasjere statar som ikkje har tatt stilling til om ein skal føre ein status-quo- eller revisjonistorientert politikk.

I eit unipolart system vil ein forvente at den dominerande staten vil føretrekke å arbeide gjennom ad hoc koalisjonar av vilje for å unngå eit nett av sterkt institusjonaliserte prosedyrar og avgjersler som kan avgrense makta denne staten har (Walt 2009: 117).

Sjølv om det på ein del punkt er ulike vurderingar innanfor realistisk allianseteori med omsyn til kva som gjer at ein allianse overlever, er det likevel ein felles faktor som kjem til uttrykk i dei ulike bidraga. Det som er avgjerande er at den dominerande staten eller hegemonen har interesse i å oppretthalde alliansen. Basert på ein tradisjonell definisjon, er ein allianse ein formell organisasjon basert på semje mellom statar om bruken av militærmakt for å forsvare seg mot eit ytre trugsmål frå ein eller fleire statar (Snyder 1997: 4). Det var nettopp eit slikt grunnlag NATO vart etablert på. Då dette trugsmålet i form av Sovjetunionen forsvann ved slutten av den kalde krigen, hadde ikkje NATO-landa denne basisen lenger. Frå å vera ein allianse mot eit kollektivt trugsmål er NATO etter den kalde krigen ein allianse som møter trugsmål mot felles interesser. Problemet i dag er å bli samde om desse interessene. I ein slik situasjon vert USA om mogleg enno viktigare enn før. Dei amerikanske interessene i NATO er berande for alliansen, der desse interessene ikkje lenger nødvendigvis er knytt opp mot eit kollektiv NATO-trugsmål. Dersom NATO kan bidra til å auke eller oppretthalde amerikansk makt, bidra til å fremje amerikanske interesser og gi USA større nytte enn kostnader, vil alliansen fortsetje å ha ein plass i amerikansk utanrikspolitikk. Om operasjonen i Afghanistan svekker NATO sitt truverd som militærallianse i sterk grad, eller mister evna til å bidra til amerikanske interesser, kan dette endre amerikansk syn på NATO og dermed ha store konsekvensar for alliansen.

USA som global supermakt er leiande premissleverandør for det transatlantiske forholdet og for samarbeidet i NATO. Dette gjer òg USA den viktigaste rolla i utforminga av NATO sin politikk og i interne forhandlingar mellom medlemsland. USA si forhandlingsmakt i alliansen er med andre ord høg. Snyder (1997: 166-172) skildrar forhandlingsmakt som ein funksjon av tre faktorar; avhengje av alliansen, forplikting til alliansen og interesse i å få gjennomslag for sitt syn i alliansen. Dersom ein er sterkt avhengig av ein allianse for å ivareta eigen tryggleik, eller for å oppnå interesser eller liknande, vil ein strekkje seg lenger for å halde på alliansen enn om ein ikkje er så avhengig av denne. Dersom ein har store forpliktingar overfor alliansen vil ein òg måtte stille opp, gjerne fordi andre alliansemedlemer krev det. Ein stat som nyttar

alliansen for å få gjennomslag for sine interesser vil gjerne ha ein sterkare posisjon i ein allianse enn eit meir passivt medlem. Ut i frå ein slik logikk vil ein stat med låg avhengje, lite forplikting, men sterke interesser, ha ei sterk forhandlingsmakt. I siste instans er dette interessebasert. Statane sine interesser og moglegheita til å realisere desse interessene gjennom ein allianse er den primære drivkrafta. Snyder sin teori er med på å forklare amerikansk dominans i NATO.

3.3 Idealisme og realisme i amerikansk utanrikspolitikk

Amerikansk utanrikspolitikk vert ofte skildra som ein symbiose mellom idealisme og realisme (sjå m.a. Melby 1995; Osgood 1953). Bakgrunnen for dette er at USA ikkje berre er ein stat, men samstundes òg ein ide. Idealismen kjem til uttrykk mellom anna i liberale idear, marknadsøkonomisk innretting og demokrati. Amerikansk eksepsjonalisme, der USA vert løfta opp som ein garantist for internasjonale fellesverdiar, står òg sterkt. Når det gjeld realismekomponenten står nasjonale interesser i høgsetet og er styrande for kva slags politikk som skal førast. For realistar i amerikansk utanrikspolitikk er det eit mål å auke eller i det minste oppretthalde USA sin maktposisjon i verda, sjølv om dette sjeldan er eit uttalt mål.⁸ Ein vil alltid ha med seg desse to elementa, og ulike administrasjonar vil balansere dei to komponentane ulikt. Ofte vil det vera interessemotsetnader mellom realisme og idealisme, noko som skaper eit behov for eit operasjonelt konsept som kan sameine desse spenningselementa. Containmentpolitikken under den kalde krigen er eit døme på eit konsept der ein lukkast med å sameine dei to elementa.⁹ Ein viktig årsak til dette var at det viktigaste militære trugsmålet samstundes var eit ideologisk trugsmål.

Walter Russel Mead (2001) trekk fram fire grunnstraumar i det amerikanske samfunnet som har påverknad på amerikansk utanrikspolitikk. Desse fire, hamiltonianisme, wilsonianisme, jeffersonianisme og jacksonianisme, vektlegg idealisme og realisme i ulik grad. Desse grunnstraumane er grunnleggjande haldingar til amerikansk utanrikspolitikk, men er ikkje knytt særleg sterkt opp til individ og enkeltgrupper. På elitenivå vil ein finne att desse

⁸ Defence Planning Guidance, som vart lekka til amerikansk presse i 1992, er eitt av få unntak der dette vert stadfesta offentleg frå politisk hald. Her står det at eit sentralt utanrikspolitisk mål er å “[...]prevent the reemergence of a new rival” (sjå m.a. New York Times 1992).

⁹ Containmentpolitikken skulle hindre eller avgrense sovjetisk maktekspansjon og kommunistisk ideologispredning. Denne strategien var i stor grad basert på avskrekking, men til tider hadde ein òg innslag av “roll-back”, der ein aktivt motarbeidde kommunistisk ideologi ved å støtte anti-kommunistiske rørsler og styrkar sjølv om amerikanske interesser ikkje var direkte involvert.

grunntankane og verdiane. Melby (2004: 46-53) identifiserer tre grupperingar som i særleg grad har innflytelse i amerikansk utanrikspolitikk etter den kalde krigen: institusjonalistar, realpolitikarar og ekspansjonistar. Det kan trekkjast fire sentrale skilje mellom desse retningane: vilje til bruk av multilateralisme, hard versus mjuk makt som nasjonalt verkemiddel, idealisme versus reine nytteomsyn og endring versus oppretthalding av det internasjonale systemet.

Institusjonalistane er sterkt prega av wilsonianske verdiar. For institusjonalistane er bruken av internasjonale institusjonar som FN og NATO viktig. Denne retninga vil òg vektlegge bruk av mjuk makt, der det sterke innslaget av idealisme vert søkt gjennom diplomati og kollektive internasjonale avgjersler. Institusjonalistane vil òg søkje aktiv endring i det internasjonale systemet.

Realpolitikarane har eit pragmatisk syn på vektlegginga av internasjonale organisasjonar. Sak avgjer bruk, så å seie. Når det gjeld bruk av hard eller mjuk makt vil realpolitikarane òg her innta ei meir pragmatisk haldning og nytte dei verkemidla ein ser som best for å oppnå det resultatet ein søker. Denne retninga vil i større grad enn dei to andre vektlegge amerikanske økonomiske og militære interesser framfor idealistiske verdiar. Realpolitikarane vil meine at den amerikanske maktposisjonen i verda best kan oppretthaldast gjennom å verne om status quo i det internasjonale systemet.

Ekspansjonistane er i utgangspunktet kritiske til bruken av multilaterale ordningar. For tilhengerar av denne retninga er nasjonale verkemiddel og fridom til å handle viktigare enn kollektive avgjersler. Dette viser seg òg i viljen ekspansjonistane har til å nytte hard makt i utanrikspolitikken samt i vilje til einsidig verdiutbreiing. Ekspansjonistane vil søkje å tilpasse ambisjonsnivået i amerikansk utanrikspolitikk til internasjonal maktposisjon.

Desse tre retningane er viktige premissleverandørar for amerikansk utanrikspolitikk. Kvar av dei har ei ulik vektning av idealisme og realisme som vil kome til uttrykk i praktisk politikk. Amerikanske storstrategiske vurderingar vil såleis ikkje berre ta omsyn til den maktpolitiske situasjonen globalt eller regionalt, men òg vera prega av den innanrikspolitiske avveginga mellom ulike politiske retningar.

3.4 Amerikanske geopolitiske målsetjingar

Føremålet med teori er i Morgenthau (2006: 3) sine ord, “to bring order and meaning to a mass of phenomena that without it would remain disconnected and unintelligible”. På same måten er føremålet med ei operasjonalisering å gje definisjonar og variablar meining gjennom å gjere dei målbare. Teoriar forenkler røynda ved å framheve enkelte faktorar og oversjå andre (Mearsheimer 2001: 10). I ei kvalitativ oppgåve som denne kan operasjonaliseringa av ulike variablar vanskeleg gjerast direkte målbare i forstand av at ein får konkrete tal med ein oppgitt feilmargin som resultat. I staden er det tale om indikatorar som gir ein peikepinn i den eine eller den andre retninga.

Maktperspektivet som klassisk realisme legg til grunn for den politikken som statane fører, er utgangspunktet for det amerikanske valet av strategi. USA sitt maktgrunnlag er ein kombinasjon av fleire faktorar: økonomisk styrke, militær styrke, teknologisk og kulturell dominans. Realistteori tilseier at USA vil arbeide for å halde på dette maktgrunnlaget. USA fører ikkje sin politikk i eit vakuum, men opptrer i ei verd der konflikt mellom ulike interesser er eit gitt fenomen. Andre statar si makt og sterke sider vil påverke korleis USA kan føre sin politikk. Dermed blir det ein maktpolitisk synergi mellom amerikanske maktfaktorar og andre statar sine styrkar og veikskapar. Sjølv om USA har eit mål om å halde på sin dominerande posisjon, vil andre statar si makt, og vurderinga av deira makt, vera faktorar som er styrande for det amerikanske ambisjonsnivået til ei kvar tid.

Ofte kan det vera vanskeleg å finne kjelder som direkte uttrykkjer amerikanske utanrikspolitiske mål. Til dømes er det, som nemnt ovanfor, svært sjeldan ein høyrer amerikanske politikarar seie at det er eit mål å halde på amerikansk maktposisjon i verda. Eitt av unntaka i så måte er Defence Planning Guidance 1992. Her vert det eksplisitt sagt at det er eit amerikansk mål å hindre framvekst av nye stormakter, samt å bevare den amerikanske maktposisjonen (New York Times 1992). Av nyare dato finn ein denne tankegangen i ein tale George W. Bush heldt i West Point 1. juni 2002. Her seier Bush mellom anna at “America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge” (Bush 2002). I tråd med realistisk tankegang er det eit mål å oppretthalde eller auke den amerikanske dominerande posisjonen i verda. Dette er ei tidlaus amerikansk målsetjing. Alt som kan vera med på å bidra til dette målet vil ha relevans for USA. For å kunne nå ei slik målsetjing er det svært viktig å ha ein dominerande posisjon i Eurasia. Ein slik posisjon gjer at ein kan ha innflytelse over to av verdas tre mest avanserte og økonomisk produktive regionar (Brzezinski 1997: 31).

Brzezinski (1997: 31) hevdar vidare at “Eurasia is the grand chessboard on which the struggle for global primacy continues to be played”. Påverknad på den politiske situasjonen og utviklinga i dette området er tidlause strategiske mål for USA, all den tid USA ynskjer å oppretthalde rolla som global leiar. Spykman (1970: 448) viser til at dersom “the Old World” (Europa, Asia) kan kontrollerast av nokre få statar, vil det amerikanske kontinentet bli politisk og strategisk omringa. Maktbalanse i Europa og Asia er difor sentralt for USA i ein kontekst der ein ynskjer å spele ei global rolle. Fordi USA opptrer som ein rasjonell aktør i ei anarkisk verd, vil USA søkje eit breiast mogleg maktgrunnlag i Eurasia. Sidan makt er så nært knytt opp mot statlege interesser, vil USA forsøke å hindre trugsmål som kan true det amerikanske maktgrunnlaget. Ut i frå denne tankegangen skriv Brzezinski (1997: 39) at ”preponderance over the entire Eurasian continent [is] serving as the central basis for global primacy”. Situasjonen etter andre verdskrig, då USA stod i ein posisjon som ei av to store supermakter gjorde at USA kunne etablere seg som ei stormakt òg i Europa. Etter den kalde krigen har Eurasia fortsatt å vera fundamentalt viktig for amerikansk makt. For å kunne halde på ein slik posisjon har USA ei rekkje mål i Eurasia.

Stabilitet er eit viktig stikkord med omsyn til amerikanske eurasiemål. For det første er eit stabilt Europa sentralt for den amerikanske maktposisjonen og for eit transatlantisk samarbeid. Dette har i hovudsak føregått gjennom å sikre eit stabilt Europa gjennom å bygge tryggingstrukturar. Det har òg bidrege til å demme opp for Tyskland og for ei gjentakning av tidlegare tysk ekspansjon. For det andre er det viktig for USA å sikre regional stabilitet i ulike deler av Eurasia. Konflikstar og uro kan verke destabiliserande og er difor noko ein vil unngå.

Eit sentralt mål for USA i Eurasia er å demme opp for stormakter eller potensielle stormakter. Ein eurasisk hegemon vil kunne true den amerikanske maktposisjonen og endre internasjonale forhold. Tre stormakter skil seg særleg ut i denne samanhengen, Kina, Japan og Russland. Å demme opp for Kina er eit mål som har vorte viktigare i takt med at Kina har blitt sterkare økonomisk. Kina hyser ein femdel av folket i verda, har eit stort landområde og har hatt ein stor vekst, noko som får Kagan (2008: 25) til å uttale at “perhaps no nation has ever moved further faster from weakness to strenght”. Denne utviklinga har tvunge fram eit fokusskifte som i større grad enn tidlegare må ta omsyn til forhold i Kina og andre asiatiske land. Den andre stormakta USA vil hindre i å føre ein ekspansiv politikk er Russland. Under den kalde krigen var Sovjetunionen det primære trugsmålet mot amerikansk makt. I dag er både Russland og Kina i hovudsak regionale stormakter. For USA vil det vera eit mål å

sementere desse landa som regionale makter og søkje å hindre ein vidare ekspansjon. Tradisjonelt har òg Japan vore ei potensiell utfordring for maktbalansen i Asia. Spykman (1970: 155) skildrar den amerikanske strategien overfor Japan på fylgjande måte: “Restraining Japan by the individual or collective action of non-Asiatic powers, or building up local states as a counterbalance to the dynamic expansion of the Empire of the Rising Sun”. Sidan andre verdskrig har ynskjett om å halde Japan tilbake vore boren fram av ein strategi der USA har vore alliert med Japan. I det store og heile bidrar denne alliansen til å bevare ein regional maktbalanse i Asia og hindrar på den måten at ei stormakt ekspanderer og tek kontroll over dei andre.

I tillegg til dei asiatiske stormaktene er EU ein potensiell utfordrar mot amerikansk makt. Forholdet til EU vert difor ambivalent. På den eine sida vil USA ynskje eit sterkt EU som kan bidra i krisehandtering ulike stader i verda, og som sikrar eit stabilt Europa gjennom integrasjon. På den andre sida vil eit for sterkt EU kunne verte eit trugsmål, både fordi EU i teorien kan bli ein militær utfordrar og fordi USA ikkje er direkte involvert i institusjonane og avgjerslene i EU. Dersom hovudtyngda av avgjerslene i europeisk tryggingstruktur gjekk gjennom EU, ville USA stå utanfor. For USA er det difor viktig å føre ein politikk som tek omsyn til begge desse aspekta i forholdet til EU.

Eit anna amerikansk mål er å sikre ein regional maktbalanse i Midtausten. Landa i Midtausten sit på store oljereservar og det er viktig for USA å sikre seg ein stabil tilgang på desse. Midtausten er òg viktig med tanke på maktbalanse. Ei stormakt som dominerer i dette området kan potensielt ha stor innverknad på det internasjonale systemet og på USA sin posisjon som global supermakt.

I tillegg er sikker tilgang på energi eit viktig delmål for USA. Sidan andre verdskrig har USA i stadig større grad vorte avhengig av å importere olje. Mellom 50 og 60 prosent av den amerikanske oljemarknaden består av importert olje. I særleg grad har olje frå den persiske golf vore viktig for å dekke den amerikanske etter spurnaden. Michael T. Klare (2003: 132) hevdar at “unless Persian Gulf oil is kept under American control, the ability of the United States to remain the dominant world power would be put into question”. Hans Morgenthau (2006: 128) framhevar òg at den arabiske delen av verda er eit viktig strategisk område på grunn av oljereservane som ligg her. Fordi olje er ein svært viktig strategisk ressurs vil det vera viktig for USA å ha eit godt forhold til oljeproduiserande land i dette området for å sikre ein stabil tilgang på olje.

Terrorisme og spreiding av masseødeleggingsvåpen (WMD)¹⁰ er eit trugsmål som i stadig større grad har vore flytta opp på agendaen, særleg etter 2001. Trugsmål som truar statleg overleving eksisterer i mykje mindre grad enn før. Det har i mange tilfelle ført til at i staden for konvensjonell krigføring der stat møter stat, står ein i dag i større grad overfor asymmetriske trugsmål, som til dømes terrorisme.¹¹ Per i dag er ingen andre statar i nærleiken av det militære nivået USA har. Mange grupper og statar må difor velje den typen strategiar for å kunne utfordre amerikansk makt (Walt 2005: 24). For USA har det vorte ei sentral målsetjing å hindre at terroristgrupper slår rot i enkeltland og dermed får ein base å operere i frå. I tillegg er det eit mål å hindre spreiding av masseødeleggingsvåpen, både til statar som ikkje har slike våpen frå før og til terrorgrupper. Kombinasjonen av terrorisme og masseødeleggingsvåpen har vore gjensidig forsterkande og har løfta desse trugsmåla opp på den tryggingsspolitiske agendaen. Slike trugsmål er vanskelege å møte fordi dei ikkje nødvendigvis stammar frå ein konkret og identifiserbar fiende. På den måten er det eit trugsmål mot amerikansk tryggleik heller enn amerikansk makt. Walt (2005: 140) hevdar at “America’s unmatched strength cannot guarantee its security against a number of nominally weak but dedicated and extremely hostile foes”.

Eit anna viktig mål er å fremje og spreie demokrati og liberale, marknadsøkonomiske verdiar. Den idealistiske komponenten i amerikansk utanrikspolitikk med fokus på liberale verdiar gjer seg gjeldande òg her. Dette heng saman med målet om å stabilisere Europa i forstand av at ein har ei førestilling om at demokrati ikkje går til krig mot einannan. I så måte er spreiding av slike verdiar berre eit delmål for å oppnå stabilitet. Men demokratisering og innføring av marknadsøkonomi er òg eit mål i seg sjølv fordi det bidrar til å skape statar som deler same verdisett som USA, noko som minkar sjansen for at slike statar utgjer eit trugsmål. Ut i frå ein “manifest destiny”-tankegang har dette verdi i seg sjølv gjennom eit sjølvpålagd ansvar for eit bestemt verdisystem.

På bakgrunn av dette kan ein trekkje ut dei viktigaste operasjonelle måla for USA i Eurasia:

- Stabilisere Europa
- Sikre regional stabilitet i Midtausten og Aust-Asia

¹⁰ WMD står for Weapons of Mass Destruction. Eg vil nytte forkortinga WMD i staden for ei norsk forkorting fordi dette er eit innarbeidd omgrep i litteraturen og fordi masseødeleggingsvåpen ikkje har ei god og innarbeidd forkorting på norsk.

¹¹ Asymmetrisk, eller irregulær krigføring, kan definerast som “types of violence conducted by sub-state actors including terrorism and insurgency” (Kiras 2010: 187). Det sentrale skiljet frå konvensjonell krigføring er at det i første rekkje ikkje er mellomstatlege konflikhtar, men krig mellom ulike storleikar.

- Demme opp for og sementere Russland og Kina som regionale stormakter
- Sikre ein stabil tilgang på energi
- Stogge terrorisme og spreining av masseøyleggingsvåpen
- Fremje liberale verdiar som demokrati og marknadsøkonomi

Alliansesamarbeid kan bidra til å styrke den dominerande staten sitt maktgrunnlag fordi det gir ein større stabilitet. USA vil i tråd med dette fortsetje å halde på alliansen i NATO så lenge samarbeidet kan styrke dei amerikanske maktinteressene til ein akseptabel pris. Moglegheita til å drive i gjennom interesser gjennom ein multilateral organisasjon er med på å forklare kvifor det har fortsett eit samarbeid i NATO etter den kalde krigen. Samarbeidet fungerer som eit verktøy for å oppnå målsetjingar. Så lenge ein stat har nytte av eit samarbeid i forhold til at det tener denne staten sine interesser, er det ingen nødvendig motsetnad mellom realismefokuserte interesser og samarbeid. Men det må likevel vera felles interesser til stades for at eit samarbeid kan kome i stand. Desse kan òg endre seg, slik tilfellet er med NATO. Det er ikkje lenger ein felles fiende ein er samla mot, men i staden ei rekkje utfordringar og tryggleiksspørsmål ein må møte.

Det kan vera fruktbart å dele inn ein analyse etter tre analysenivå, system, stat og person. I denne oppgåva vil det sentrale fokuset ligge på statsnivået. Men systemnivået og personnivået er viktige faktorar som verkar inn saman med statsnivået. Generelle trendar i amerikansk utanrikspolitikk, som til dømes vurdering av NATO, kan bli forsterka eller svekka av presidenten si plassering i forhold til tradisjonelle utanrikspolitiske skuleretningar. Kor Obama plasserer seg i forhold til desse skuleretningane vil òg seie noko om føresetnadane for korleis Obama og Obama-administrasjonen ser på NATO. Andre faktorar enn det eg lyfter fram kan difor ha stor betyding. Eg er klår over at desse eksisterer, men vil leggje vekt på å gå i djupna på statsnivå, der fokuset er på utanrikspolitikken til ein enkelt stat.

Amerikanske storstrategiske interesser dannar bakteppet for dei operasjonaliseringane som ligg til grunn for analysen. I Eurasia må NATO sin verdi og nytte for USA vurderast etter dei delmåla som står særleg sentralt her. I Afghanistan-operasjonen er det òg amerikanske interesser og målsetjingar som er vurderingskriteria for korleis NATO har prestert. Til sist må desse delane setjast opp mot einannan. Operasjonaliseringane av dei ulike faktorane og delane fylgjer difor i grove trekk same strukturen som oppsettet i oppgåva.

4 NATO i amerikansk geopolittikk

For å kunne setje Afghanistan-operasjonen inn i ein større geopolitisk samanheng er det naudsynt å etablere eit referansegrunnlag for korleis NATO fungerer som eit instrument i amerikansk geostrategi. Analyse og konklusjonar som er basert på utfallet i Afghanistan-operasjonen åleine tek ikkje omsyn til alle relevante faktorar og kan difor verta for deterministisk i vurderinga av relevansen denne operasjonen har. Ein studie av korleis operasjonen i Afghanistan påverkar det amerikanske forholdet til NATO må setjast inn i ein større samanheng. I det fylgjande vil eg difor gå nærare inn på hovudtrekka ved korleis NATO gjennom 60 år har medverka til å ivareta amerikanske interesser.

4.1 Amerikanske mål og NATO under den kalde krigen

Frå slutten av den andre verdskrigen og under heile den kalde krigen var det bipolare systemet styrande for amerikansk geopolittikk. Sjølv om den kalde krigen føregjekk over heile verda, låg den viktigaste striden hovudsakleg i Europa. Melby (1996: 1) viser til at dei primære måla for USA i dette området var å hindre framveksten av ei hegemonisk makt samt å sikre ein politisk balanse med så liten risiko som mogleg for å bli involvert i ein stor krig. Det gjorde at den strategiske tenkinga i første rekkje var retta mot Sovjetunionen som eit ideologisk og militært trugsmål. Under den kalde krigen var amerikansk utanrikspolitikk overfor Sovjetunionen basert på ein symbiose mellom idealisme og realisme, boren fram gjennom containmentpolitikken. Fordi realisme og idealisme er så sterke element i amerikansk utanrikspolitikk vil ein grand strategy søkje å sameine desse to elementa. Der ein lukkast med dette vil ein oppnå ein slagkraftig og tydeleg politikk. Containment-politikken greidde nettopp dette. Denne politikken hadde som føremål å avgrense sovjetisk maktekspansjon og kommunistisk ideologispreiing (Devold 2008: 53). Dermed kunne ein rette dei ideologiske og dei maktrealistiske målsetjingane mot det same trugsmålet, det var ingen motsetnad mellom dei to elementa. Gjennom alliansar med Vest-Europa og Japan og gjennom eit militært nærvær i Europa og Aust-Asia skulle ein demme opp for ein sovjetisk ekspansjon (Walt 1989: 5). Sjølv om spenningsnivået mellom USA og Sovjetunionen var skiftande, fungerte containment-politikken som ein “grand strategy” for USA under heile den kalde krigen.

Containment-politikken hadde NATO som ein viktig komponent. For det første var NATO ein militær allianse som sikra eit kollektivt forsvar mot eit felles trugsmål. Dette fungerte

avskrekkande og gjorde terskelen for å angripe eit NATO-land mykje større enn om kvar stat skulle stå åleine. Det militære aspektet var dermed den primære funksjonen ved NATO. I tillegg kunne USA gjennom NATO plassere både styrkar og militært utstyr i NATO-land og dermed legitimere eit sterkt nærvær gjennom alliansen. Gjennom NATO sikra USA seg innflytelse i alle avgjersler av kollektiv tryggleikskarakter i Europa. NATO bidrog på den måten til å byggje opp ein sterk amerikansk posisjon på dette området. Dette gav grunnlag for å oppnå fleire delmål i den amerikanske strategien for Eurasia. Gjennom å etablere eit allianseområde danna ein tydelege grenser mot Sovjetunionen. Dette demma opp for ein vidare sovjetisk ekspansjon og avgrensa sovjetisk innflytelsessfære. I tillegg oppnådde ein kontroll over grenser i Europa, og kunne dermed sikre seg ein betre kontroll over spreiding av atomvåpen.

For det andre var NATO meir enn ein militær allianse, det var òg ein politisk allianse der Europa og USA hadde eit felles verdigrunnlag som danna basisen for det transatlantiske samarbeidet. Dette verdigrunnlaget gav òg NATO ein ideologisk dimensjon gjennom felles tru på demokrati og marknadskonomi, idear som stod i mot verdigrunnlaget i Sovjetunionen. Kupchan (2008: 117) hevdar at dette utgjorde eit tryggleikssamfunn, ein form for “we-ness” med normer og reglar for styring, kombinert med ei felles forståing om at væpna konflikt medlemene i mellom var utenkeleg.

For det tredje var NATO med på å konsolidere og stabilisere Europa. Harmel-rapporten frå 1967 uttrykkjer føremålet med NATO i eit langtidsperspektiv som i stor grad reflekterer amerikanske mål. I denne rapporten står det at “The ultimate political purpose of the Alliance is to achieve a just and lasting peaceful order in Europe accompanied by appropriate security guarantees” (NATO 1967, para. 9). To verdskrigar gjorde sitt til at ein ynskte å forhindre liknande situasjonar i framtida. Dermed vart det eit mål for USA å integrere Europa og å halde Tyskland i sjakk som stormakt. NATO var eit svært viktig instrument for å nå dette målet. Eit stabilt og konsolidert Europa var ein føresetnad for å kunne stå saman i ein sterk allianse mot Sovjetunionen.

Desse faktorane var gjensidig forsterkande og bidrog til å gjere NATO til ei viktig brikke i amerikansk geostrategi. NATO hadde sine konflikhtar og kriser òg i denne perioden. For USA var det likevel ein fordel at desse krisene og debattane føregjekk innanfor rammene av ein allianse og ikkje utanfor. På den måten hadde USA eit ord med i laget, òg i forhold som i utgangspunktet berre gjaldt Europa. Ein unngjekk dermed ei eskalering av kriser utanfor eit

kontrollert rammeverk. Kombinert med den strategien og ideologien som låg i containment-politikken, var NATO dermed ei viktig brikke i den amerikanske strategien under den kalde krigen.

4.2 Etter kald krig

Slutten på den kalde krigen medførte store endringar i det internasjonale systemet og for USA spesielt. “The unipolar moment” var eit faktum og USA stod åleine att som supermakt.¹² Men sjølv om endringa på systemnivå var stor, fortsette USA i stor grad med same strategi; å halde på si overmakt globalt og å vera sterkt involvert i tryggleiksspørsmål i Europa, Asia og Midtausten (Wohlforth 2002: 112). Bortfallet av Sovjetunionen gjorde at fokuset kunne flyttast bort frå oppdemming av Sovjetunionen som hovudkomponenten i Eurasia-strategien, noko som gjorde at ein stod friare i politikkutforminga. Hovudmåla var dei same, men dei kontekstuelle endringane mogleggjorde eit endra fokus. Som nemnt ovanfor, var slutten på den kalde krigen i større grad ei maktforskyving i amerikansk og vestleg favør enn ei stor endring i realitetsbiletet. Amerikansk overmakt og unipolare posisjon gav USA og NATO nye moglegheiter, men òg nye utfordringar. Endringane gjorde at USA kunne opptre meir ekspansivt og ta ei tydelegare rolle som global leiar, samstundes som det på den andre sida opna for utfordringar som ikkje hadde vore aktuelle tidlegare. Men trass i slike endringar, vil eg hevde av dei amerikanske måla i stor grad var dei same.

For NATO og USA innebar slutten på den kalde krigen ein større handlefridom enn tidlegare. Det maktvakuumet som Sovjetunionen etterlet seg kunne fyllast. Samstundes var dette maktvakuumet ein del av problemet. Den nye situasjonen skapte nye utfordringar, for det første ved at den strukturen som lenge var fastfrosen i Europa med eit sterkt skilje mellom aust og vest brått var borte. Dette skapte ein usikker og ustabil situasjon i aust. Land som tidlegare var ein del av Sovjetunionen stod no på eiga hand, i mange tilfelle med eit svakt statssystem og med interne stridsemne. Kald krig mellom USA og Sovjetunionen gjorde at mange andre potensielle konflikthamna i skuggen og vart liggjande uløyste. Dei vart tona ned fordi ei større og viktigare konflikt dominerte agendaen. Desse kom no til overflata og hadde potensiale for å skape ustabile situasjonar. For USA var det viktig å fylle

¹² Charles Krauthammer (1990) la i sin artikkel “The Unipolar Moment” vekt på at USA hadde kome ut av den kalde krigen som den klårt mektigaste staten i verda. Dette, meinte Krauthammer, burde USA utnytte til å ta føringa i ei unipolar verd gjennom å lage reglane for ei slik verdsordning og vera klar for å handheve desse reglane overfor andre statar.

maktvakuemet etter Sovjetunionen slik at det ikkje oppstod situasjonar som kunne verke destabiliserande.

For det andre var det ei utfordring for USA korleis ein skulle halde seg til det nye Russland. Sovjetunionen som eit stort og kollektivt trugsmål mot vestleg makt og ideologi var borte, men samstundes var ikkje potensialet for ein russisk ekspansjon heilt fråverande. I ei langsiktig planlegging av strategi måtte ein ta omsyn til dette. I den politiske leiinga i USA rådde det ei sterk uvisse med tanke på kva slags retning Russland ville gå i, og kor militært sterkt Russland eigentleg var. Det tok lang tid før ein forstod omfanget av den reduserte russiske maktposisjonen (Goldgeier og McFaul 2003: 359). Dette gjorde at ein i det store og heile vidareførte ein politikk der ein søkte å hindre russisk ekspansjon gjennom å sementere Russland som ei reint regional stormakt.

For det tredje opna eit nytt trugsmålsbilete for ei uvisse kring NATO si rolle som forsvarsallianse. Det er klårt at fråveret av Sovjetunionen tok bort det trugsmålet som NATO primært var oppretta mot. Det var nettopp dette som gjorde at mange spådde ein snarleg undergang for NATO. Kva skulle ein no med ein allianse som var basert på kollektivt forsvar mot eit kollektivt trugsmål som ikkje eksisterte? Eit nytt trugsmålsbilete gjorde at ein opna for eit breiare spekter av oppgåver som NATO måtte ta hand om for å ha moglegheit til å møte desse trugsmåla. NATO viste i 1990 til spreining av masseøydeleggingsvåpen som ein av dei nye “security risks and challenges of a global nature” som alliansen måtte møte (North Atlantic Council 1990). Dette trugsmålet vart løfta fram i det strategiske konseptet i 1991 og 1999 som ein risiko mot allianseinteresser og som eit direkte trugsmål mot folk og territorium. NATO oppretta òg eit senter for WMD for å møte eit slikt trugsmål på midten av 1990-talet.

Slutten på den kalde krigen gav òg NATO og USA nye moglegheiter, i første rekkje gjennom eit større handlingsrom der USA kunne føre sin eigen politikk med mykje mindre risiko enn tidlegare. Handlingar eller avtalar med land som tidlegare ville fungert som ein provokasjon mot Sovjetunionen var no moglege å gjennomføre. Dette opna for ein amerikansk og vestleg ekspansjon, både militært, ideologisk og politisk. Dei nye moglegheitene som opna seg var på mange måtar òg løysinga på dei problema og utfordringane som oppstod etter 1990. I første rekkje gjorde denne nye situasjonen det mogleg å utvide NATO. Ei utviding av NATO innebar samstundes ei utviding av amerikansk innflytelse. Richard K. Betts (2004: 29) skriv at “for Washington, whose domination of NATO’s command structure has never been in

doubt, expansion of the alliance was an extension of American power into Eastern Europe”. Utvidinga av alliansen med tre land i 1999, inkluderte tidlegare Warszawapakt-land i NATO og stabiliserte på mange måtar situasjonen i Aust-Europa. I tillegg var NATO eit verktøy som kunne nyttast overfor Russland uansett kva slags retning utviklinga i landet tok. Utvidinga av NATO gjorde det vanskelegare for Russland å vekse seg stort på ny. Utvidinga hadde samstundes òg ei avskrekkande rolle, som under den kalde krigen. Men i tillegg var NATO ein plattform for ei ny tilnærming overfor Russland, basert på at ein ynskte ei demokratisk utvikling i landet. Forsøka som vart gjort på å nærme seg Russland på dette området, mellom anna gjennom Partnership For Peace (PFP), viser korleis NATO representerte dei institusjonelle formene for dette samarbeidet. USA kunne sjølvsagt ha nærma seg Russland gjennom andre kanalar, men gjennom NATO hadde ein eit etablert rammeverk med fastlagde normer og verdiar som sikra ein kontinuitet og gjorde det lettare for Russland å vite konkret kva landet hadde å halde seg til. Gjennom å nytte NATO i ei gradvis og forsiktig inkludering av Russland, sikra USA seg at ein kunne handle gjennom dei etablerte kanalane uansett utvikling i Russland.

Utvidinga av NATO representerte difor på mange måtar ei vidareføring av containment-politikken, men på ein meir offensiv måte enn tidlegare. Det offensive innslaget var i seg sjølv ikkje noko nytt. I periodar under den kalde krigen var det tidvis innslag av “roll-back” i amerikansk strategi, der ein aktivt motarbeidde kommunistisk ideologi gjennom å støtte anti-kommunistiske rørsler og styrkar sjølv om amerikanske interesser ikkje var direkte involvert (Walt 1989: 9). Det nye ved den offensive tilnærminga ved utviding var at det aktivt og direkte utvida den amerikanske innflytelsen over europeisk territorium samstundes som denne innflytelsessfæren vart flytta austover. Det gav USA ei større rekkevidde, geopolitisk sett. I tillegg var ein i starten svært usikker på kva slags kurs utviklinga i Aust-Europa og Russland ville fylgje. I så måte fungerte utvidinga nærast som ei buffersone mellom gamle NATO og nye Russland. Det var òg eit viktig poeng for Clinton-administrasjonen, med sine wilsonianske verdiar, å utvide NATO for gjennom det å fremje liberale verdiar og demokrati.¹³ I så måte tente utvidinga òg ideologiske interesser. Gjennom å fremje demokrati og marknadsøkonomi gjennom NATO oppnådde Clinton å kombinere tryggleik med liberale

¹³ Wilsonianismen er ein grunnstraum i det amerikanske samfunnet som har idealisme som ein berande komponent. Demokratisering står sentralt i denne retninga. Sjå kapittel 5 i Mead (2002) for ein utførleg presentasjon av Wilsonianisme.

verdiar, noko som styrka NATO i møte med ei ny tid. Dette understrekar at NATO var og er ein allianse med både eit militært og eit politisk aspekt.

Utviding av NATO sikra at fleire amerikanske mål vart tekne i vare. For det første var eit stort NATO i større grad rusta til å demme opp for ein eurasisk hegemon gjennom å ha innflytelse over eit større område. For det andre greidde ein å førebygge eit eventuelt “tysk problem” gjennom at Tyskland reint geografisk vart liggjande i sentrum av alliansen og ikkje på ein flanke som tidlegare. Dette minka sjansen for at Tyskland skulle ekspandere austover (Goldgeier 1999: 170f). For det tredje innebar utvidinga ei sikring av stabiliteten i Europa, både i vest og i aust. Dette føregjekk gjennom at ein fylte det maktvakuumet som hadde oppstått og gjennom demokratispreiing. Bygd på ein lest der NATO var garantist både for tryggleik og for demokrati, framstod USA som den sentrale aktøren og dermed delaktig i alle avgjersler som innebar kollektiv tryggleik i Europa.

Slutten på den kalde krigen utfordra òg som nemnt den rolla NATO hadde som ein forsvarsallianse. For mange var ei løysing på dette å endre NATO til ein allianse som gjekk “out-of-area”. Det innebar mellom anna å delta i militære operasjonar utanfor NATO sitt tradisjonelle kjerneområde. Involveringa i Kosovo og krisa på Balkan i 1990-åra var det første steget i denne retninga. I starten innebar “out-of-area” ei rolle i fredsstabilisering. Dette gjekk så over i at ein i stadig større grad òg involverte NATO i fredsoppretting, noko som innebar skarpere operasjonar (Danielsen og Widerberg 2010). Krisa på Balkan på 1990-talet og NATO si involvering i å løyse dette var eit steg på vegen mot ei slik rolle. Eit endra trugsmålsbilete mogleggjorde eit vidare engasjement i slike situasjonar, men kravde òg endringar i eit NATO som ikkje var bygd for slike oppgåver. Meir enn noko anna synleggjorde krisene på Balkan det store spriket i militær kapabilitet som eksisterte mellom USA og europeiske allierte. For Europa vart dette ein vekkjar for å reformere sine militære strukturar. For USA vart det ein kime til å starte ein transformasjonsprosess i NATO som skulle sikre eit større bidrag frå europeiske land og ivareta NATO som ein relevant og militært handlekraftig allianse.

Amerikansk utanrikspolitik i den første perioden etter den kalde krigen vert skildra som “generally multilateral yet geared towards primacy” (Ikenberry 2001: 25). Litt forenkla kan ein kanskje hevde at politikken var prega av ein tanke om at ein kunne gå åleine om mogleg, men saman med andre om det var naudsynt. Uvissa om korleis det internasjonale systemet ville utvikle seg gjorde at ein søkte saman med andre, men samstundes kunne USA ta rolla

som global leiar. Dette føregjekk gjennom eksisterande institusjonaliserte strukturar som var eit produkt av den kalde krigen, mellom anna NATO. Både Bush 41- og Clinton-administrasjonen var såleis konservative i forstand av at dei ville bevare det systemet som hadde “vunne” den kalde krigen og gjennom det sikre amerikansk overmakt (Walt 2005: 57).¹⁴ For både Bush 41 og Clinton var NATO fortsatt det beste alternativet for å fremje amerikanske mål i Eurasia.

4.3 Tida etter 9/11

11. september 2001 førte til store endringar i amerikansk utanrikspolitikk. Melby (2009: 13) skildrar angrepet 11. september som ein katalysator for det opplagra potensialet for endring som hadde bygd seg opp sidan slutten på den kalde krigen. Den såkalla Bush-doktrinen skildrar hovudpunkta i den politiske kursen som no vart valt. Jervis (2003: 365) framhevar fire hovudelement i denne politikken: ei sterk tru på at styresettet i kvart enkelt land er styrande for utanrikspolitikken som vert ført; ei forståing av at store trugsmål berre kan nedkjempast gjennom ein ny og vigorøs politikk, herunder preventiv krigføring; vilje til å opptre unilateralt dersom det er naudsynt; og ei allmenn oppfatning av at fred og stabilitet krev at USA gjer sin overlegne posisjon gjeldande i verdspolitikken. Idealisme og ein ekspansiv tankegang var sterkt framtreddande i denne politikken som hadde kampen mot terror som sitt viktigaste utanrikspolitiske mål. Dette hadde òg konsekvensar for amerikansk NATO-politikk. At USA avslo bruken av artikkel 5 og kollektiv forsvar i den første tida etter 11. september var eit slag for alliansen. I staden for kollektive løysingar la Bush-administrasjonen seg på ei linje der ein nytta koalisjonar av viljuge. Kursendringa frå Clinton-administrasjonen sitt innslag av institusjonalisme, til Bush-administrasjonen si orientering mot ekspansjonisme, vart dermed særleg merkbar for europeiske land som var vane med eit sterkt amerikansk fokus på NATO og europeiske problemstillingar. Her kan ein sjå korleis kampen mot terror vert flytta opp på den tryggingsspolitiske agendaen, som eit sentralt mål for amerikansk utanrikspolitikk. Men dersom noko skal flyttast opp på agendaen, må noko samstundes flyttast ned. For Bush-administrasjonen var det å møte terrortrugsmålet ei viktigare prioritering enn forholdet til NATO, i alle fall på kort sikt.

¹⁴ Bush 41 refererer til George H. W. Bush som var den 41. presidenten i USA. George W. Bush, president 2000-2008, blir då Bush 43.

Dette kan indikere ein politikk som ikkje vektlegg alliansar og der NATO er irrelevant. Dette stemmer likevel ikkje. For det første er utvidinga av NATO i 2004 eit døme på at òg Bush-administrasjonen såg NATO som eit nyttig verktøy i å utvide den amerikanske innflytelsessfæren i Eurasia gjennom NATO. Då denne andre utvidinga av NATO fann stad var det allereie klårt at landa som vart tekne inn i varmen i 1999 ikkje hadde lukkast i å transformere sine militære styrkjer i tråd med NATO-standarder og heller ikkje ville greie dette i næraste framtid (de Nevers 2007: 62). Det tilseier at det var andre årsaker enn å få fleire land til å dele byrder med USA som var grunnen til utvidinga. For det andre var NATO etter kvart trekt inn i kampen mot terror og overtok kommandoen over ISAF i 2003. Dette innebar ei ny rolle for NATO på meir enn ein måte. Under den kalde krigen var NATO ei viktig brikke i det ein kan kalle indirekte trugsmål mot amerikansk tryggleik, trugsmål som ikkje var retta direkte mot amerikansk territorium. Rett nok kunne ein sovjetisk ekspansjon i Europa eller Asia truge den amerikanske maktposisjonen, men dette innebar ikkje ein direkte fare for USA. Terrortrugsmålet viste seg som eit direkte trugsmål mot amerikansk tryggleik, og NATO tok etter kvart del i å møte dette trugsmålet. I tillegg var dette den første gongen NATO nytta artikkel 5 og sette i gong militære operasjonar med utgangspunkt i denne.

Yost (2010: 492ff) viser til at NATO har fått tre tilleggsfunksjonar etter den kalde krigen. Desse er for det første å hindre spreiding av WMD, for det andre å støtte EU-leia operasjonar med fokus på krisehandtering, og for det tredje å fungere som ei “verktøykasse” for ad hoc tryggingsoperasjonar. Desse nye funksjonane har vakse fram i fylgje med amerikanske interesser og i møte med nye trugsmål. Det indikerer eit NATO som har potensiale og vilje til å tilpasse seg og dermed forbli relevant (Hendrickson 2007). Etter 11. september har kombinasjonen av å hindre spreiding av WMD og kampen mot terror vore gjensidig forsterkande og har blitt ei viktig oppgåve for NATO. Eit scenario USA vil setje store ressursar inn på å unngå er at terroristar skal kunne nytte WMD i sine terrorhandlingar. I Afghanistan-operasjonen er tre av desse fire nye funksjonane til stades. NATO nedkjempar terror, hindrar spreiding av WMD og deltek i ein tryggingsoperasjon utanfor kjerneområdet. Dette forsterkar samstundes fokuset på å nytte NATO “out-of-area”. Kampen mot terrorisme og WMD er noko som i hovudsak ikkje føregår i NATO sitt tradisjonelle kjerneområde. Nye tryggleiksfordringar har ført til ei utvikling der USA i større grad har behov for at NATO bidrar utanfor dette kjerneområdet. Fokuset har i stadig større grad gått mot å møte trugsmål generelt, ikkje berre trugsmål retta mot den heimlege regionen. Dette vert understreka

gjennom det nye strategiske konseptet i NATO, der ei av tre kjerneoppgåver er krisehandtering.

Etter 2001 har Russland sin plass i relasjonen til NATO endra seg. Russland er i det store og heile ikkje rekna som eit trugsmål. Forsøket på å inkludere Russland i bygginga av eit rakettskjold i Europa viser at USA ynskjer at Russland skal fungere som ein samarbeidspartnar framfor å vera ein fiende. Det same framgår av det nye strategiske konseptet, som legg vekt på at Russland er ein samarbeidspartnar som deler mange strategiske mål og utfordringar med NATO. Men på den andre sida viser krisa i Georgia i 2008 at stormaktspolitikk og interessesfærer på langt nær er irrelevante. Georgia, som i fylgje utsegner frå NATO, heilt sikkert ville bli NATO-medlem, er i dag heilt utanfor medlemskapsdebatten (NATO 2010b). I tillegg har Baltikum-landa og Polen uttrykt frykt for ein russisk ekspansjon (Spiegel Online International 2010). Ein kan såleis ikkje avskrive Russland som eit land utan stormaktsambisjonar. I alle tilfelle råder det i ein del NATO-land ein oppfatning om, og ein reell uro for, at Russland har slike ambisjonar. Ut i frå eit realistisk perspektiv vil USA difor ynskje å demme opp Russland som ei reint regional stormakt, og hindre sterk russisk ekspansjon som kan truge den amerikanske maktposisjonen. Men fordi Russland ikkje er eit direkte trugsmål, men heller ein potensiell utfordrar, kan politikken overfor Russland ta heilt andre former enn til dømes under den kalde krigen. Russland er difor viktig i amerikansk geopolittikk, men vert møtt med andre verkemiddel enn tidlegare. Gjennom rakettskjoldplanar og partnerskapsavtalar er NATO ein viktig institusjon i handteringa av dette.

4.4 NATO i Eurasia

Sidan andre verdskrig har NATO vore institusjonaliseringa av amerikansk deltaking i europeisk tryggingspolitikk. Den første generalsekretæren i NATO, Lord Ismay, skal i 1952 ha uttalt at føremålet med NATO var “to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down” (sitert i Lindley-French 2007: 27).¹⁵ Utsegna til Lord Ismay uttrykkjer tre hovudmål som var styrande for NATO under den kalde krigen og som hadde oppslutnad både frå europeisk og amerikansk hald. Frå europeisk side var det eit sterkt ynskje å ha USA som ein tryggingsgarantist og som ein sentral alliert mot Sovjetunionen. For dei europeiske statane

¹⁵ Det føreligg ingen konkrete kjelder på at den første generalsekretæren faktisk sa dette, men utsegna er allment tilkjent Lord Ismay. Sjå Lindley-French (2007).

var det òg viktig å ha ein tryggingstruktur som gjorde at Tyskland ikkje igjen skulle vekse seg stort og verte eit trugsmål mot ein nyvunnen europeisk fred. Lundestad (1986) kallar dette for “empire” by invitation. USA vann ikkje ein sterk posisjon gjennom å presse seg inn, dei europeiske statane ynskte tvert i mot eit sterkt nærvær av USA. Lundestad viser til at europeiske land så å seie inviterte USA til å byggje opp eit amerikansk imperium. Den europeiske interessa i å ha eit sterkt amerikansk nærvær la grunnlaget for at USA i det heile teke kunne spele ei rolle her.

Det transatlantiske samarbeidet som vart etablert gjennom NATO tente amerikanske utanrikspolitiske interesser. Eit viktig føremål med NATO var å sikre amerikansk tryggleik og maktposisjon. At europeiske statar òg hadde sterke interesser i eit transatlantisk samarbeid gjorde NATO til meir enn berre eit instrument for amerikansk politikk. Som ein transatlantisk institusjon har NATO alltid vore medverkande til å styrke det gjensidige forholdet mellom USA og Europa, i tillegg til å vera eit verktøy for å oppnå samanfallande interesser og målsetjingar. Men det ujamne styrkeforholdet mellom USA og dei andre NATO-medlemene har likevel prega samarbeidet. Gjennom heile historia til NATO har USA vore den viktigaste enkeltstaten i alliansen og ein pådrivar for den politikken NATO har ført. Gjennom den posisjonen USA har hatt i Europa, og gjennom statusen som supermakt, har USA naturleg hatt ei politisk førande rolle i NATO. I tillegg har USA alltid hatt ei overlegen militærmakt samanlikna med dei andre NATO-medlemene. Dette blir reflektert i at den øvste militære leiaren i alliansen, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), alltid er ein amerikanar.¹⁶ Den sterke amerikanske posisjonen i NATO, kombinert med USA sin sterke globale posisjon, har gjort at amerikansk utanrikspolitikk aldri har vore underordna NATO (Webber 2009: 50). Snarare tvert om, har USA vore leiande og berande for den politikken NATO har ført. Trass i til tider sterk usemje internt i NATO kring ulike spørsmål, har den amerikanske posisjonen i alliansen gjort at USA i stor grad har evna å føre sin eigen kurs. NATO har såleis fungert som eit verktøy i amerikansk geopolittikk. Den geopolitiske situasjonen har vore med på å forme NATO si rolle og amerikansk strategi. Dette var tydeleg då NATO vart oppretta, som ein forsvarsallianse mot eit felles trugsmål. Den bipolare verda som NATO var ein del av var styrande for NATO si rolle og funksjon gjennom mange tiår. Slutten på den kalde krigen endra det store biletet og dermed òg NATO sitt handlingsrom. Likevel har den amerikanske

¹⁶ At militære toppar under Clinton-administrasjonen døypte SACEUR for “Prince of Europe” viser litt av kor sentral ein slik posisjon er. USA blokkerte òg eit fransk forslag om å gi ansvaret for Southern Command til ein europeisk offiser.

geopolitiske tenkinga vore prega av kontinuitet. Ikenberry (1996: 91) hevdar at "the end of the Cold War was less the end of a world order than the collapse of the communist world into an expanding Western order". I dette ligg det at kommunismen sitt fall ikkje medførte endringar i amerikanske mål i Eurasia, men at det opna for ei maktforskyving i favør USA som gjorde det lettare å gjennomføre og drive fram desse måla. Dette innebar mellom anna ein amerikansk, eller vestleg ekspansjon i Europa, noko NATO-utvidinga var eit uttrykk for. Gjennom den perioden NATO har eksistert har alliansen frå ein amerikansk ståstad fungert som eit verktøy for å gjennomføre amerikansk politikk, men under skiftande rammevilkår. Å karakterisere NATO utelukkande som eit verktøy for amerikansk politikk gir ikkje eit rett bilete av alliansen totalt sett. Men under dei rammevilkåra ein har hatt, og i interaksjon med dei andre medlemene, har USA søkt å ha NATO som eit slikt verktøy for rådande utanrikspolitikk.

Gjennomgangen min ovanfor viser korleis NATO har medverka til å oppnå amerikanske mål i Eurasia både under og etter den kalde krigen. Dersom ein tek utgangspunkt i at USA har tidlause, allmenngyldige mål i Eurasia, har dette området ein sentral plass i amerikansk utanrikspolitikk og i amerikansk geostrategi. Ein dominerande posisjon her er med på å danne grunnlaget for den globale maktposisjonen USA har. NATO har vore eit viktig instrument med tanke på å oppnå amerikanske mål. Likevel er ikkje NATO relevant for alle målsetjingane USA har i Eurasia. Eit viktig poeng her er at NATO ikkje har vore eit primært verktøy for USA i møte med direkte trugsmål og militære trefningar som direkte trugar amerikansk tryggleik. I staden har NATO vore eit sentralt verktøy for å møte indirekte trugsmål (Melby 2010). NATO har såleis fungert i ei førebyggjande rolle, gjennom avskrekking og beroligelse, for å møte potensielle trugsmål. NATO har òg fungert som eit rammeverk og ein strukturformar i eit transatlantisk samarbeid. I det store og heile har USA gjennom heile perioden etter andre verdskrig hatt dei same overordna måla i Eurasia. Sjølv om det går eit klårt skilje før og etter kald krig når det gjeld systemstruktur, har den amerikanske strategien i dette området i stor grad vore den same.

NATO har i heile denne perioden vore viktig for USA. Likevel er det fleire faktorar som gjer at ein kan drøfte viktigheita av NATO for framtida i Eurasia. Dei siste åra har USA i større grad retta fokuset mot Aust-Asia og land som Kina, India og Japan. Dette er eit område som NATO tradisjonelt ikkje har vore særleg involvert i. Eit viktig spørsmål er difor kor viktig dette området blir for USA og om NATO i det heile teke kan spele ei rolle her. Dette er eit

spørsmål eg ikkje vil forsøkje å svare på her, men som er med på å danne eit bakteppe for vurderinga av NATO si framtid.

Når det gjeld NATO si rolle i amerikansk geostrategi med vekt på Eurasia, kan denne delast inn i to hovudkategoriar. For det første utgjer NATO eit institusjonalisert rammeverk som gjennom sin eksistens tek i vare amerikanske mål. I denne funksjonen er særleg to mål viktige, å skape stabilitet og å skape maktbalanse, det vil seie hindre framveksten av ein hegemon. For det andre har NATO ei aktiv rolle i form av å arbeide mot mål som ikkje berre er amerikanske og som går ut over NATO sitt kjerneområde, geografisk sett. Ei vurdering av NATO i amerikansk utanrikspolitikk må ta omsyn til desse faktorane. På bakgrunn av dette, kan det utleiast fylgjande operasjonelle mål i amerikansk Eurasia-strategi der NATO er ei viktig brikke:

- Stabilisere Europa, gjennom ein felles tryggingstruktur og gjennom demokrati og marknadsøkonomi
- Demme opp for, og sementere Russland som regional stormakt
- Nedkjempe terrorisme og spreiding av masseødeleggingsvåpen

5 Afghanistan

5.1 Amerikanske mål i Afghanistan

11. september 2001 representerer ein milepæl i amerikansk utanrikspolitikk. Etter den kalde krigen stod USA att som den einaste supermakta i verda. Det rådde ein enorm optimisme, der det ikkje førelåg umiddelbare og direkte trugsmål mot amerikansk tryggleik. Terrorangrepet sette ein stoppar for denne oppfatninga og gjorde det tydeleg at ein ny type trugsmål kunne råke jamvel i dei mest vitale deler av amerikansk territorium.¹⁷ Terrorangrepet rokka djupt ved amerikanske førestillingar om at ein ikkje ville bli angripen på amerikansk jord (Gaddis 2004: 80).

Terrorangrepet representerte ein ny type trugsmål på fleire måtar. Ein ting var terroren i seg sjølv, den var eit overhengande trugsmål som kunne råke når som helst og kor som helst. 9/11 viste at ein ikkje kunne sikre seg fullstendig mot dette. I tillegg var terroren ikkje nødvendigvis knytt opp mot ein stat, men kunne like gjerne kome frå grupperingar innanfor ein stat eller på tvers av statar. Dette gjorde terrortrugsmålet til ein del av eit større trugsmålsbilete. Såkalla “failed states” utan kontroll over sitt territorium representerer ustabilitet og mange usikre moment.¹⁸ Dette kan gje grobotn for at terrorgrupper kan etablere seg i slike statar. I tillegg utgjer masseøydeleggingsvåpen eit stort trugsmål. Kombinert med terror og “failed states” var dette ein kime til frykt i den amerikanske administrasjonen. Kvar for seg var desse trugsmåla alvorlege nok, men kombinasjonen av desse utgjorde samla sett ei enorm utfordring. Det trugsmålet ein frykta mest var dermed at “failed states” skulle ha masseøydeleggingsvåpen tilgjengeleg for terroristar, som utan å nøle ville nytte dei mot USA. Etter 9/11 gjorde Bush det heilt klårt at USA ikkje ville gjere eit skilje “between the terrorists who committed these acts and those that harbor them” (Tanner 2002: 291).

20. september erklærte 2001 George W. Bush “war on terrorism”. På bakgrunn av etterretningskjelder kom det fram at det var al-Qaida og Osama bin Laden som stod bak

¹⁷ Det kan diskutast om terrorisme representerer ein ny type trugsmål. For mange europeiske land er det heilt klårt ikkje noko nytt, men eit internt problem ein har slitt med lenge. For USA stiller det seg annleis, då aksjonar frå interne terrorgrupperingar i mindre grad har vore eit reelt trugsmål. Ein ny dimensjon ved 9/11 er òg at aksjonen hadde røter langt borte frå amerikansk territorium og såleis ikkje var internpolitisk motivert.

¹⁸ Det føreligg ingen allment akseptert definisjon på kva som utgjer ein “failed state”. Ein av dei mest utbreidde kjem frå The Fund for Peace (2010), som opererer med 12 indikatorar på sin “Failed States Index”. Her inngår både sosiale, økonomiske og politiske faktorar.

angrepet på World Trade Center. Al-Qaida hadde bygd seg opp basar i Afghanistan, der Taliban sat med makta. USA gjekk difor til angrep på Afghanistan med særleg tre mål for auga: For det første å øydelegge al-Qaida-basar og -nettverk, som i første rekkje utgjorde ein fare for terror. For det andre ville ein styrte Taliban-regimet, for å hindre at Afghanistan skulle fungere som ei frihamn for al-Qaida og andre slike grupper. For det tredje ville ein etablere eit nytt regime i Afghanistan, og gjennom det sikre stabilitet i landet. Dette kunne òg skape ringverkandar til regionen elles (Williams 2008: 68f; Bush 2001c).

Operasjonen fekk namnet “Operation Enduring Freedom” (OEF) og den første fasen i krigføringa vart gjennomført med luftangrep, der ein bomba strategiske mål. To månadar etter at USA starta luftangrepa, kollapsa Taliban-regimet. Mykje av grunnen til at dette var mogleg var at luftangrepet vart gjennomført i kombinasjon med å samarbeide med og støtte lokale styrkar i Afghanistan. Som eit resultat av dette var situasjonen 6 månadar etter at USA gjekk inn i Afghanistan at Taliban og al-Qaida i all hovudsak var nedkjempa. USA byrja difor å trekke ut troppar i april 2002. Men denne relativt enkle sigeren viste seg å vera vanskelegare å halde på. 10 år seinare står fortsatt USA i Afghanistan. Måla er i all hovudsak dei same. Å hindre at terrorgrupper får bygge seg opp, og å sikre politisk stabilitet i landet.

5.2 Kvifor ikkje NATO?

9/11 markerte òg eit skilje for NATO. NATO fordømte angrepet, og erklærte full støtte til USA. NATO definerte terrorangrepet på World Trade Center som eit angrep på heile alliansen og tok i bruk artikkel 5 for første gong i NATO si historie. NATO og andre allierte møttest i det euro-atlantiske råd, og erklærte at ein ville støtte opp gjennom å “undertake all efforts to combat the scourge of terrorism” (NATO 2008a). USA på si side avslo dette og valde å handle på eiga hand. I etterretningsarbeidet etterpå og i opptakten til angrepet på Afghanistan, vart NATO som allianse satt på sidelinja. NATO-fly patruljerte rett nok amerikansk territorium hausten 2001, som ein stønad for å kunne frigjere amerikanske styrkar. Men som ein anonym representant ved NATO sitt hovudkvarter uttalte i eit intervju: “everyone knew it was essential symbolic” (Williams 2008: 68). I det store og heile opplevde NATO at då krisa kom, og ein kunne bidra gjennom ein kollektiv respons, valde USA i all hovudsak å handle på eiga hand. Trass i Colin Powell si utsegn om at “fifty years of steady investment has paid off”, var det i praksis liten vilje til å bruke NATO (Ikenberry 2001: 30).

Forutan ei handfull patruljerande fly, var responsen frå Bush til NATO sitt tilbod om hjelp eit “thanks, but no thanks” (Kaplan 2008: 179).

For enkelte kom angrepet 9/11 som ein moglegheit til å revitalisere NATO som ein internasjonal aktør, noko ein venta skulle skje gjennom ei involvering av NATO i den føreståande operasjonen (Michta 2006a: 107). Dette ville vore naturleg med tanke på den militære reformasjonsprosessen som føregjekk på 1990-talet, initiert av USA. Hovudelementa i ein slik reformasjon var å utvikle militær kapasitet som gjorde det mogleg med rask og mobil innsats, såkalla ekspedisjonskapasitet. Dette var naudsynt for å møte trugsmål som i mykje større grad enn før var asymmetriske. På mange måtar såg ein i denne prosessen konturane av at USA søkte å modernisere NATO for ei ny tid. Ein operasjon i Afghanistan var ei handtering av eit slikt trugsmål, og det skulle då vera naturleg at NATO tok del i dette. På grunn av dette kom det overraskande at USA ikkje ville gå inn i Afghanistan gjennom NATO. Nokre skildrar dette som eit hardt slag for alliansen, som både svekka truverdnet til NATO som ein militær aktør og artikkel 5 som ein bærande garanti for alliansesamarbeid. Michta (2006a: 108) hevdar at denne avgjersla “marked the end of NATO as premier transatlantic security organization”. Spørsmålet er då kvifor USA ikkje ville nytte NATO.

Ein måte å forstå desse hendingane på, er at Bush-administrasjonen ikkje såg nytten i NATO, rekna alliansen som lite relevant militært og ikkje rekna alliansepartnarane verdige privilegert diplomatisk behandling (Webber 2009). Andrews (2004) skildrar dette som ein situasjon der NATO vart sett på sidelinja medan USA kjørte sitt eige løp utan å tenke på sine allierte. På den eine sida la Bush opp til at ein sterk koalisjon og ein samla front mot det trugsmålet ein hadde følt rekkevidda av. Dette vart uttrykt gjennom utsegnene til Bush om at “you’re either with us or with the terrorists” og “you’re either with us or against us” (Bush 2001b; CNN 2001). På den andre sida vart dette nyansert av Donald Rumsfeld under eit intervju med Larry King på CNN, 5. desember 2001, der han sa at “it’s the mission that determines the coalition” (DoD News 2001). Med andre ord ein tanke om at kven som til ei kvar tid utgjer ein koalisjon vert avgjort av kven som kan bidra. Ein slik koalisjon av viljuge maksimerte fordelane ved eit samarbeid i alliansen gjennom å nytte dei landa som hadde militær kapasitet til å bidra og som hadde den mest integrerte kommandostrukturen.

På mange måtar vart NATO marginalisert i denne perioden, noko som fekk Angela Merkel til å spørje: “Is the world moving into an era where all major geopolitical campaigns are going to be conducted by coalitions if the willing and no longer worked through alliances?” (Williams

2008: 73). Bush på si side uttrykte eit sterkt ynskje om at han ikkje ville ha andre land til å diktere føresetnadar og reglar for “krigen mot terror”, og sa at “at some point we may be the only ones left. That’s okay with me. We are America” (Woodward 2002: 81).

Dette kan synast som eit brot med den politikken som Bill Clinton førte overfor NATO, med fokus på utviding og reformasjon. Clinton la fleire gonger vekt på NATO som ein sentral allianse i amerikansk politikk, særleg med tanke på NATO som ein pådrivar for demokrati og liberale verdiar. Ein kan likevel argumentere for hendingane etter 9/11 ikkje var eit brot i amerikansk tenking omkring NATO si rolle. Tvert i mot er det ei tydeleg linje frå Bush-administrasjonen sitt val om å handle utan NATO, til Kosovo-krisa i 1999. Erfaringane frå denne operasjonen kan ha spelt ei stor rolle i avgjersla om å gå utanom NATO. Frå mars til juni 1999 gjennomførte NATO eit intensivt luftangrep på serbiske styrkar og strategiske mål i Kosovo for å presse Milosevic til å gje opp regimet sitt. På grunn av faren for tap av soldatliv var det uaktuelt å gjennomføre ein bakkekrig. I staden vart eit luftangrep vurdert som ei effektiv og rask løysing (Roberts 1999: 110).

For USA representerte ikkje Kosovo eit stort tryggingspolitisk trugsmål. Men det var likevel viktig å gripe inn, av to årsaker. For det første hadde konflikten potensiale til å verke destabiliserande på regionen, noko som igjen kunne truge amerikanske interesser i Eurasia. Å stabilisere situasjonen var difor viktig med tanke på å unngå ein langvarig og eskalerande konflikt. For det andre var det viktig for USA å gripe inn for å sikre NATO sitt truverd. Ein mislukka operasjon kunne ha konsekvensar for korleis NATO vart vurdert som militært kapabel og truverdig allianse. Etter at det 78-dagar lange luftangrepet var over, uttalte Secretary of Defence, William Cohen, at “if we were to carry out and act unilaterally, we would have had a much more robust, aggressive, and decapitating type of campaign” (Williams 2008: 68). I dette tilfellet var likevel ikkje dette naudsynt fordi det var eit fjernt og indirekte trugsmål. Det var viktigare å handle som ein allianse, både for å styrke alliansen, men òg for å legitimere bruken av militær makt gjennom multilateral innsats (Yost 2007: 51). Den militære operasjonen i Kosovo var i utfall ein suksess. Denne suksessen hamna likevel i skuggen av veikskapen og manglane ved alliansestrategien, avgjerdsprosessen og dei militære kapabilitetane (Williams 2008: 67). Meir enn noko anna viste denne operasjonen at NATO ikkje hadde den militære kapasiteten som skulle til for å handtere ei slik konflikt. Europeisk forsvar var bygd for konvensjonell krigføring, ikkje for raske operasjonar med meir mobile styrkar. Gjennom Kosovo kom dei store teknologiske skilnadane mellom Europa og USA til

syne (Knutsen 2007). I all hovudsak var det USA som førte operasjonen i land. NATO hadde ikkje militær kapasitet eller nok erfaring til å gjennomføre ein slik operasjon.

Michta (2006a: 101) hevdar at NATO i Kosovo avskreiv seg sjølv frå å bli brukt i avgjerande og viktige militære operasjonar i framtida. På den eine sida er det mykje som talar for dette. Haldningane i Washington og Pentagon stadfester stor misnøye med NATO i denne operasjonen. I tillegg viser problema NATO hadde her at det er knytt store utfordringar til å trekkje inn alle alliansemedlemene i ein så stor allianse. Faren for ineffektivitet er stor på grunn av institusjonelle hindringar. På den andre sida uttrykkjer kanskje Michta eit litt for pessimistisk syn. Transformasjonsprosessen i NATO på amerikansk initiativ vitnar om ein vilje og eit ynskje om å gjera noko med dei problema som kom til overflata i Kosovo.

Med bakgrunn i erfaringane frå Kosovo rådde det ein oppfatning i Washington om at ein ville unngå den vanskelege og omfattande prosessen det var å skulle oppnå semje om strategien i ein militær operasjon (de Nevers 2007: 49). Denne erfaringa var viktig då NATO for andre gong i historia stod på terskelen til å gå inn i ein militær operasjon. Angrepet på World Trade Center og den militære operasjonen mot Afghanistan som vart sett i gong like etter, skilde seg ut frå Kosovo på to viktige punkt. For det første var dette angrepet eit direkte trugs mål mot amerikansk tryggleik, og for det andre hadde ein behov for å handle raskt. Ved å gå inn i Afghanistan saman med nokre få andre, oppnådde USA maksimal fleksibilitet gjennom å ikkje vera bunden til ein avgjerdsprosess og eit rammeverk i ein allianse. Det mogleggjorde raskare og meir effektiv handling enn ein felles NATO-operasjon kunne ha gjort (Williams 2008: 69).

Gjennom å unngå å handle gjennom NATO og i staden fokusere på koalisjonar av viljuge, søkte USA å maksimere fordelane ved alliansesamarbeid og samstundes minimere ulempene. I tråd med allianseteori vil ein stat alltid ynskje å ha større fordeler enn byrdar i eit alliansesamarbeid. I dette tilfellet oppnådde USA fleire fordelar med å handle gjennom lausare alliansar. For det første kunne ein då velje dei eigenskapane og styrkane ved dei allierte som ein trong. For det andre unngjekk ein å ta med heile “NATO-pakka”, med politiske tautrekkingar som ville forseinke ein operasjon.

Samstundes var valet om å unngå NATO ein strategi som etter kvart ville dra med seg andre ulemper. Andrew Michta (2006b: 63) meiner at USA ved å ikkje bruke NATO som eit rammeverk for OEF mista ein historisk moglegheit til å revitalisere alliansen. Ein NATO-leia

operasjon frå starten av, ville ha gjort alliansen fokusert på ei ny og tydeleg oppgåve, hevdar han. På den eine sida har Michta eit poeng i at det var eit slag for NATO å bli forbigått. Samstundes kan ein spørje om ein ikkje oppnådde det same ved å trekkje inn NATO i 2003. I heile perioden NATO har hatt ansvaret for ISAF har gjennomgangstonen vore at dette er den aller viktigaste oppgåva for alliansen. I 2001 kan det likevel sjå ut som om omsynet til amerikansk tryggleik i møte med terror vog tyngre enn det langsiktige perspektivet på alliansesamarbeid. Med andre ord ein nasjonal amerikansk interessebasert analyse av verkemiddelbruk, der NATO i første rekkje ikkje var det verkemiddelet ein ville bruke.

5.3 Kvifor NATO likevel?

I august 2003 overtok NATO ansvaret for ISAF og fekk med det eit engasjement som allianse i Afghanistan. ISAF låg formelt under britisk kommando frå oktober 2001, i utgangspunktet med eit oppdrag som gjekk ut på å patruljere Kabul. Med bakgrunn i at Bush-administrasjonen takka nei til hjelp frå NATO i 2001, er det interessant å sjå på kvifor ein no ville ha NATO med i Afghanistan. Som eg gjekk inn på ovanfor, var dei viktigaste grunnane til at Bush ikkje ynskte NATO med i Afghanistan i utgangspunktet både basert i erfaringane frå Kosovo og i at USA såg det naudsynt å handle raskt og effektivt.

På toppmøtet i Praha i 2002 var hovudtemaet korleis kvart enkelt NATO-land kunne forbetre sine militære kapasitetar slik at NATO samla sett kunne stå betre rusta i møtet med nye trugsmål. Eit tiltak ein sette i verk for å styrke NATO var å opprette NATO Response Force (NRF). Trass endringane som vart gjort på toppmøtet i Praha skjedde det svært lite utvikling i den militære strukturen og kapasiteten i NATO mellom 2001 og 2003. Dermed er det lite truleg at argumentet for at NATO ikkje var rusta for dei kamphandlingane i 2001 brått ikkje skulle ha eit grunnlag lenger i 2003. Sjølv om ein hadde etablert militære strukturar som NRF, var ikkje desse nok utvikla til å brukast i fullt format. Dette opnar for at ein kan stille spørsmål ved om USA i det heile teke forventa at NATO kunne handtere krigssituasjonen i Afghanistan på ein effektiv måte, eller om det låg andre motiv bak å trekke NATO inn i operasjonen. Sjølv om USA pressa på for ein reform i den militære strukturen, vart det lite framsteg på dette området. Leikeeins var Kosovo-krisa ein demonstrasjon på at dei europeiske medlemene ikkje makta å handtere ein slik situasjon på ein effektiv måte. I eit realistisk perspektiv kunne dermed USA ikkje vente at NATO kunne bidra på ein særskild måte i dei første kamphandlingane i Afghanistan.

5.3.1 Framgang og siger

Den amerikanske kampen mot al-Qaida og Taliban gjekk svært godt i startfasen. Då NATO kom inn som ansvarleg for ISAF i 2003 var situasjonen ein heilt annan enn i 2001. USA hadde framgang i Afghanistan og såg for seg at dei hardaste kampene var over (Tanner 2002). Dermed låg det i situasjonen at NATO skulle inn i ei anna rolle enn det amerikanske soldatar hadde hatt så langt. Ein krig vert ofte delt inn i fire fasar: fastsetje vilkår, innleiande operasjonar, avgjerande operasjonar, stabilisering etter konflikten (Kaplan 2008: 40) Mykje tyder på at Bush-administrasjonen i 2003 trudde at ein var i den fjerde fasen. Å trekkje inn NATO her ville innebære ei anna rolle for alliansen enn i fase ein, to eller tre. Stabilisering og opprydding var ei rolle som låg nærare dei kapasitetane som NATO faktisk hadde. Behovet var større for styrkar som kunne fungere i ei stabiliserande rolle enn for styrkar som skulle føre skarpe kamphandlingar. Denne situasjonen gjorde at ein hadde betre tid til å organisere ein felles NATO-operasjon, der behovet ikkje var like stort for styrkar som kunne rykke inn på kort varsel som i startfasen av OEF. I tillegg var stabilisering ein type oppdrag som NATO tidlegare hadde vist at alliansen kunne takle på ein god måte.

Problemet var at situasjonen ikkje var så god som det ein trudde. NATO måtte ut i harde kamphandlingar. På sett og vis kan ein hevde at det var naivt å skulle tru at kamphandlingane i hovudsak var avslutta i 2003. Mykje tyder likevel på at dette var tilfellet. Det kan sjå ut som om vegen vart til etter kvart. Det som var tenkt som eit stabiliseringsoppdrag fekk eit stadig større element av kamphandlingar. Men når NATO først var inne, kunne ein ikkje avslutte oppdraget. Det var i tillegg vanskeleg å skilje mellom stabilisering og kamphandling. Fordi Taliban i store trekk var nedkjempa i OEF, såg oppgåva med å stabilisere Afghanistan ut til å vera oppnåeleg til ein akseptabel pris for europeiske allierte. Då situasjonen byrja å snu, vart NATO involvert inn i ein opprørsnedkjempingsoperasjon som mange allierte ikkje var klare for (Schreer 2009: 47). NATO vart dermed kasta ut i eit oppdrag som var større og meir omfattande enn det både USA og NATO sjølv i utgangspunktet hadde tenkt at NATO skulle bidra til.

5.3.2 Irak

Ein annan grunn til at USA ville trekkje NATO inn i Afghanistan var Irak-krigen. Denne krigen kravde store ressursar. Gjennom å trekkje NATO inn i ei stabiliseringsrolle i Afghanistan frigjorde USA ressursar som no kunne nyttast i Irak. Sjølv om Bush sette av store

ressursar til å vidareføre operasjonen i Afghanistan, vart Irak prioritert høgare. Mykje av fokuset og ressursane var difor overført til Irak.

Invasjonen i Irak i 2003 vert av enkelte karakterisert som ein nær døden-oppleving for NATO (Webber 2009: 52; Krauthammer 2002). Hovudårsaken til dette er at invasjonen i stor grad splitta alliansen. Medan angrepet på Afghanistan møtte massiv støtte frå dei allierte, skapte Irak-krigen sterk debatt. Amerikanske representantar i NATO såg det som naudsynt å “push the organization lest its perceived relevance, already shaken by its exclusion from Afghanistan, fade further” (Gordon og Shapiro 2004: 138). Men ein militær operasjon i Irak var svært kontroversiell, og det var difor aldri ein realistisk moglegheit at NATO skulle ha ei direkte rolle i kampoperasjonar her (Williams 2008: 71). Spliden kring Irak gjorde det difor naudsynt for USA med eit element som kunne samle alliansen. Tariq Ali (2010: 60) hevdar at Afghanistan “...provides...an opportunity for the US to shrug off problems in persuading its allies to play a broader role in Iraq”. Afghanistan vart ein nødvendig samlingsfaktor i 2003 fordi det var her NATO hadde moglegheit til å handle i ein felles operasjon. Det var heller ikkje berre USA som såg behovet for å reparere NATO. Mange andre land såg òg behovet for å samlast om noko for å hindre at samhaldet slo større sprekkar. Sjølv om kritikken mot USA var skarp frå mange NATO-land i samband med Irak, var krigen i Afghanistan noko USA framleis hadde stor støtte for. Ved å involvere NATO her, kunne ein tillate seg å vera usamd om Irak.

5.3.3 NATO som legitimering

Intervensjonen i Kosovo står i ei særstilling fordi han korkje vart gjennomført i sjølvforsvar eller under eit FN-mandat (Yost 2007: 53). I staden handla NATO på eige initiativ, utan å først gå vegen om FN. Det gjorde at mange stilte spørsmål ved legitimiteten i denne operasjonen. Humanitære operasjonar vert i dei aller fleste tilfelle gjennomført nettopp på grunnlag av ein FN-resolusjon, som så å seie gir eit godkjendstempel til bruk av militær makt. Gjennom FN får ein med seg det internasjonale samfunnet på at intervensjonen er naudsynt. I si studie av European Security and Defence Policy (ESDP) vektlegg Matlary (2009) viktigheita av å søkje legitimitet for militære operasjonar. Dette er viktig overfor veljarane i dei respektive landa, men like viktig er det internasjonale relasjonar og innanfor organisasjonar som EU og NATO. Dermed spelar statane eit tonivå-spel, der ein står ansvarleg både nasjonalt og internasjonalt plan. For mange europeiske land er det i

utgangspunktet ein FN-resolusjon som skaper legitimitet for internasjonale operasjonar. I dei aller fleste situasjonar søkjer ein å unngå å handle før ein har oppnådd ein slik legitimitet. Dette sikrar at ein kan tåle ein eventuell politisk storm innanriks, samstundes som ein unngår å bli skulda for å handle ut i frå reine nasjonale, maktpolitiske behov. Det interessante i denne samanhengen er at dei europeiske landa og USA såg på NATO som ei god nok legitimering for det som vart karakterisert som ein humanitær intervensjon i Kosovo. Economides (2007: 224) hevdar at dei primære grunnane for å gå inn i Kosovo ikkje var humanitære, men gjaldt stabiliteten i regionen. Dermed vart NATO i eigenskap av ein multinasjonal organisasjon med mange medlemer brukt som ein legitimeringsfaktor overfor både nasjonalt og internasjonalt nivå. Det opnar for at NATO i seg sjølv kan fungere som ein legitimeringsfaktor som på sett og vis går god for bruk av militær makt.

Ein kan då spørje seg om behovet for å ha NATO i ei slik legitimeringsrolle var fråverande i den første perioden etter 9/11. Dette kan diskuterast. Ein kan hevde at USA no handla som ei supermakt, som kan gå åleine. I verkelege kriser er det dei amerikanske interessene og den amerikanske tryggleiken som verkeleg betyr noko, forholdet til allierte hamnar i skuggen av dette. Bush si utsegn om at du er anten med oss eller mot oss underbyggjer eit slikt syn. Det skal skje på supermakta sine premisser. John Lewis Gaddis (2004) hevdar at måten USA handla på etter 9/11 høver inn i eit mønster som USA alltid fylgjer i kriser og angrep på amerikansk jord, der USA opptrer unilateralt og dessutan ekspansivt. Samstundes gir ikkje dette grunnlag for å hevde at USA heilt oversåg behovet for legitimitet. Stønaden frå det internasjonale samfunnet hadde dei uansett, både gjennom erklæringa av artikkel 5 i NATO og gjennom ein sterk sympati og støtte frå mange land i verda. Utsegna “we are all Americans” underbyggjer dette.¹⁹ NATO oppfylte dermed ei oppgåve som legitimeringsfaktor, ikkje gjennom å bidra militært som allianse, men gjennom å ta i bruk artikkel 5. Dermed hadde USA på sett og vis ei ryggdekning for å handle militært. Samstundes hadde invasjonen i den første fasen legitimitet gjennom sjølvforsvarsklausulen i artikkel 51 i FN-charteret. Sjølv om det kan stillast spørsmål ved om det eigentleg var eit rett grunnlag for å bruke artikkel 51 i dette tilfellet, er det ingen tvil om at det var internasjonal aksept for dette. Slik sett handla USA på trygt grunnlag.

¹⁹ I tida rett etter terrorangrepet på World Trade Center uttrykte mange at “we are all Americans”. Først ute var avisa Le Monde, 12. september 2001.

Gjennom å trekke inn NATO i ISAF heva USA statusen på operasjonen til ein sak med internasjonalt ansvar. At FN gav NATO mandat til å leie ISAF forsterka dette. Så lenge NATO er med på denne operasjonen er det enklare for USA å rettferdiggjere bruken av militær makt overfor det internasjonale samfunnet. Men dette har òg implikasjonar for når USA skal trekkje seg ut. Dersom mange NATO-medlemer ikkje lenger vil vera med i operasjonen, vil det svekke legitimiteten og dermed gjere situasjonen vanskelegare. Ein operasjon der NATO går samla inn og samla ut vil styrke legitimiteten. Ei slik rolle er det berre NATO per dags dato som kan fylle for USA utanfor FN-systemet.

5.3.4 Eit verktøy i kampen mot terrorisme?

Gjennom å trekkje NATO inn i ISAF i 2003 gjorde USA NATO til eit viktig verktøy i kampen mot terrorisme i Afghanistan. Dette tyder likevel ikkje at USA ser på NATO som sitt primære verktøy i kampen mot terrorisme generelt.

Balansen mellom idealisme og realisme har òg vore eit viktig tema i vurderinga av målsetjingar i Afghanistan. Typiske idealistiske målsetjingar vil vera å sikre ei demokratisk utvikling i Afghanistan, etablere eit nytt styresett med forankring i folkeviljen, framheve liberale idear og marknadsøkonomisk utvikling, med ringverkandar til regionen. Ein realistisk tankegang vil søkje regional stabilitet og stogge terrortrugsålet. Eg skal ikkje gå inn på dette i detalj, då det vil vera ei svært plasskrevjande analyse. Eg vil likevel framheve nokre sider ved balansegangen mellom idealisme og realisme fordi det har innverknad på NATO si rolle i Afghanistan, både frå ein amerikansk synsvinkel og frå ein europeisk synsvinkel.

NATO har heile vegen hatt eit uttalt mål om å betre levekåra for det afghanske folket, og å sikre at Afghanistan får eit styresett som kan garantere for dette. Eit NATO-land som Noreg har uttalt at målet i Afghanistan er å sikre kvinnerettar, demokrati og fred for det afghanske folket, målsetjingar som alle samsvarer med amerikanske idealistiske målsetjingar (Strøm-Erichsen 2009). Utan å gå nærare inn på motivet for ulike NATO-land her, er dette eit døme på at ein i alle fall i møte med heimlege politiske forhold nyttar idealistiske omsyn som motiv og legitimeringsfaktor.

På sett og vis kan ein hevde at NATO har ivaretatt idealistiske omsyn i Afghanistan gjennom vegbygging, utdanning, demokratiopplæring og liknande. Dette har medverka til å sikre ei

viss grad av legitimering overfor det internasjonale samfunnet. Men ein kan òg hevde at dette er ein viktig del av kampen mot terrorisme, gjennom å førebygge terrorhandlingar.

Er NATO primært eit verktøy for å ivareta idealistiske omsyn i Afghanistan heller enn eit verktøy i kampen mot terrorisme? Kampen mot terrorisme har i hovudsak føregått gjennom to operasjonar, i Irak og Afghanistan. Sjølv om NATO er tungt involvert i Afghanistan, er det USA som er i førarsetet i desse operasjonane. Kampen mot terrorisme har først og fremst vore USA sin kamp, med dei allierte i NATO som ein viktig støttfaktor. I det nye strategiske konseptet som kom i november 2010, står det at NATO vil “enhance the capacity to detect and defend against international terrorism” (NATO 2010a, para. 19). Mykje av kampen mot terrorisme føregår i deler av verda der NATO ikkje er særleg aktive. NATO blir såleis ei viktig støtte i å hindre terrorismen å få fotfeste, men ikkje det framste offensive verktøyet for å oppnå dette. De Nevers (2007) finn at NATO berre spelar ei lita rolle i kampen mot terror, og at i den grad NATO-land bidrar i sentrale deler av amerikansk innsats mot terror, skjer dette på bilateral basis.

På den andre sida er Afghanistan ein stor og viktig del av kampen mot terror. Dermed kan ein hevde at NATO er i kjernen av dette gjennom ISAF. Likeeins er typiske idealistiske målsetjingar med på å stabilisere landet, noko som vil minske faren for at terrorgrupper skal vekse fram og få fotfeste. På den måten er NATO per i dag viktig i møte med terror. Men dersom ein ser bort i frå Afghanistan, har NATO lite å vise til. NATO har dermed ei viktig oppgåve i å hindre terror i Afghanistan, men ikkje nødvendigvis i kampen mot terror generelt.

5.4 Nye mål med Obama?

Eit skifte av president i USA vil forårsake heilt naturlege kursendringar i utanrikspolitikken i større eller mindre omfang. Desse vil kome til uttrykk i praktisk politikk i varierende grad. Forholdet til NATO og andre multilaterale organisasjonar er eitt av punkta som skil ulike presidentar. Særleg i den første presidentperioden til Bush, førte han ein politikk som gjer at han kan karakteriserast som ein ekspansjonssist, med eit syn på kollektive institusjonar som eit andreal. Obama har i større grad lagt vekt på å bruke kollektive ordningar. Men Obama har samstundes vore prega av ei realpolitisk tilnærming, med ei pragmatisk orientering overfor slike institusjonar (Melby 2009).

Då Obama vart valt til president stod han overfor viktige problemstillingar med tanke på to krigar, i Irak og Afghanistan. Obama gjorde eit klårt skilje mellom desse to krigane. Irak kalla han for ein strategisk blunder, medan han la vekt på at krigen i Afghanistan var rettkomen og svært viktig å gå sigrande ut av (Obama 2007; The Hill 2008). Obama gjorde viktige skritt i retning av ei fornying av strategien her. For det første sette han i gong ein full gjennomgang av prosessen og strategien i Afghanistan, for det andre sendte han 21000 nye troppar til landet, og for det tredje skifte han ut øvstkommanderande for operasjonen i Afghanistan. Alle desse tre endringane signaliserer at Afghanistan er ei viktig prioritering for Obama.

Med bakgrunn i gjennomgangen av operasjonen lanserte Obama ein ny strategi for Afghanistan i ein tale ved West Point 1. desember 2009. Målsetjingane i denne strategien var å hindre Taliban frå å få innflytelse i Afghanistan og Pakistan, slå ned al-Qaida og sikre stabilitet. Dette skulle gjerast gjennom å forhindre terrornettverk i Afghanistan å gjennomføre åtak, syte for ei meir kompetent, tilrekneleg og effektiv regjering i Kabul, trene opp afghanske tryggingstyrkar som kan operere uavhengig av utanlandsk hjelp og aktivt involvere det internasjonale samfunnet i desse målsetjingane (Obama 2009). I tillegg sendte Obama 30000 nye troppar til Afghanistan og la med det opp til ei opptrapping av operasjonen på kort sikt. I ein tale 27. mars 2009 uttalte Obama at målet med oppdraget i Afghanistan var å “disrupt, dismantle and defeat al Qaeda” (Woodward 2010: 113). Dette framheldt Obama òg i talen ved West Point. Her han la vekt på at han var sikker på at amerikansk tryggleik framleis var trua, og at det difor var viktig å oppretthalde dei same måla i Afghanistan. I tillegg la han i denne talen opp til ein tilbaketrekkingplan, der ein skulle byrje å trekke ut styrkar i juli 2011. Obama har gjentekne gonger argumentert for at USA ikkje vil vera i Afghanistan lenger enn naudsynt, og at ein vil trekkje seg ut så snart afghanske styrkar sjølv kan ta hand om eigen tryggleik.

Frå militært hald har Obama fått mykje kritikk for å setje ein dato for tilbaketrekking. Eit fastsatt tidspunkt for tilbaketrekking kan føre til at Taliban vil sitje og vente til USA og NATO er ute før dei igjen slår til. Obama har trassa desse innvendingane og lansert sine planar. Nedtrappingsplanen kan vera styrt av mange forhold. Internt i USA har operasjonen møtt stadig meir motbør, og ei tilbaketrekking kan vera naudsynt for å imøtegå dette. I tillegg har misnøya med operasjonen i Afghanistan spreidd seg i NATO. Gjennom at stadig fleire land ynskjer å trekkje seg ut av Afghanistan, vil òg legitimiteten kring operasjonen svekkast i

ein kontekst der multilateralisme uttrykkjer legitimitet. For USA er det difor naudsynt å stå saman med alliansen, og dermed trekkje seg ut saman med alliansen.

Obama har sidan han vart president lagt større vekt på multilateralisme og vore meir lydhøyr overfor allierte enn føregjengaren var. òg i Afghanistan-strategien har Obama lagt vekt på å syte for ein sterk grad av fellesskap i operasjonen. Eit signal om korleis Obama ville opptre overfor NATO fekk ein i 2007, der Obama skriv at "...I will rally our allies to contribute more troops to collective security operations and to invest more in reconstruction and stabilization capabilities" (Obama 2007: 12). Likevel har ein sett at Obama i liten grad har involvert NATO i konkrete avgjersler. I utarbeidinga av ny strategi var det amerikanske mål og retning som var utslagsgivande, der NATO måtte tilpasse seg dette. NATO har heller ikkje ein eigen strategi for opprørsnedkjemping. I fleire tilfelle har ein òg sett at USA har gjennomført skarpe og viktige operasjonar utan å informere NATO først. Dette var tilfelle i operasjon "Khanjari" som vart gjennomført 2. juli 2009 utan at leiinga i NATO var klar over det. Det same skjedde i ein operasjon i 2007 (Aftenposten 2011).

Obama har i større grad involvert det internasjonale samfunnet, lagt vekt på multilateralisme og dialog og oppfordra til større grad av konsensus. Obama si handtering av forholdet til allierte og andre gjennom å styrke det internasjonale diplomatiet var òg ein viktig grunn til at han fekk Nobels fredspris i 2009. Men i skarpe operasjonar i Afghanistan har Obama i stor grad vidareført praksisen med å ta NATO med som ein samarbeidspartnar. Operasjonen har ikkje vore gjennomført med NATO som framste aktør. Samstundes viser Obama sitt ynskje om samhald og uttrekking saman med alliansen at Obama ser det som viktig å hindre at NATO slår sprekker.

Dermed kan ein i liten grad spore ei endring i dei konkrete målsetjingane i Afghanistan frå Bush til Obama. Dei overordna grunnane for å vera i dette landet er dei same. Ein ser òg ein kontinuitet i korleis ein ynskjer at NATO skal opptre i Afghanistan og kva mål ein har med NATO som verktøy. Dette kan tyde på at NATO ikkje har ei viktig rolle som militær aktør. Det vert gjennomgåande teikna eit bilete av NATO som ein ressurspool der USA nyttar dei kapasitetane og styrkane NATO har, men utan å involvere NATO-leiinga i avgjerslene. Ei viktig endring frå Bush til Obama er likevel ei opnare og meir velviljug haldning overfor NATO generelt utanfor Afghanistan. Dette tyder på at det aller viktigaste er å sikre suksess i Afghanistan med eller utan politisk stønad i NATO, samstundes som ein sikrar seg at NATO som allianse blir ivaretatt.

Her er det òg viktig å skilje mellom intensjonar og realitetar. Som eg kjem inn på i dei neste avsnitta har NATO hatt vanskeleg for å leve opp til dei intensjonane USA har hatt. Ein kan såleis hevde at politikken overfor NATO i høve Afghanistan-operasjonen har fått eit innslag av resignasjon. Stadige førespurnadar om fleire troppar har hatt magre resultat og NATO har gjort få store endringar på den militære sida. Politikken frå amerikansk side har på den måten blitt eit produkt av kva ein har klart å få andre til å gjere.

5.5 NATO si handtering av Afghanistan

Noetzel og Schreer (2009: 532) hevdar at det er uunngåeleg at kommandokjeda vil bli amerikanisert, der effektiv opprørsnedkjemping vil gå føre seg utanfor NATO-strukturar og heller gjennom amerikanske kommandostrukturar. På mange måtar er det dette som har føregått undervegs i Afghanistan. Ein kan på den eine sida hevde at dette er forventa. USA vil ikkje heilt gi frå seg kontrollen over operasjonen. Dermed har ein òg fått eit dobbelt løp i innsatsen mot Taliban og al-Qaida. Dette gjer det vanskelegare å halde alliansen samla. På den andre sida har ikkje NATO evna å ta over kontrollen og kommandoen i den militære innsatsen. For USA har det dermed vore ein grad av nødvendigheit å kjøre eit dobbelt spor for å kunne ha ein effektiv framdrift. Det er særleg to faktorar som har vore avgjerande for at NATO ikkje har evna å oveta kommandoen, politisk vilje og militær ekspedisjonskapasitet.

Gjennomgangstonen frå amerikansk hald har vore ein stadig førespurnad om fleire troppar og større bidrag frå europeiske allierte. Men kravet om fleire troppar har ikkje berre kome frå USA. Heilt sidan NATO overtok ISAF i 2003 har ein hatt problem med å stille med så mange troppar som ønska. I 2006 var det berre 85% av det talet NATO-leiinga ville ha (BBC News 2006). Det har òg vore misnøye med dei som allereie er der. Robert Gates uttrykte i januar 2008 bekymring for at dei soldatane som var plasserte i Sør-Afghanistan ikkje hadde kunnskap om å kjempe mot geriljagruppingsar (Los Angeles Times 2008). Dette er ei utsegn i ei rekkje av kritiske merknadar om NATO frå amerikansk hald. I 2007 uttalte Gates at “the European effort on the police training has been, to be diplomatic, disappointing” (Washington Post 2007). Misnøyen med NATO kom enno sterkare fram i februar 2008, då Gates sa at “there is a risk that NATO is becoming a two-tier alliance, in which some are willing to fight and die, and others are not. This puts a cloud over the future of the alliance” (Financial Times 2008). Under Obama sitt presidentskap har det vore ein mildare tone overfor dei allierte, men likevel ein stor pågang for å få NATO til å bidra med fleire styrkar.

I første rekkje kan ein sjå mangelen på troppar som eit militært kapasitetsproblem. For mange europeiske land med avgrensa militære ressursar, vert det vanskeleg å avsjå svært mykje militært materiell. Dette kan illustrerast med NATO Responce Force (NRF). NRF vart oppretta i 2002 under toppmøtet i Praha som ein respons på manglande ekspedisjonskapasitet og hurtige reaksjonsstyrkar. Frå opprettinga tok det fire år før NRF i 2006 vart erklært “fully operational”. Trass i vellukka opprettinga av NRF, har fyllprosenten av troppar vore svært låg. Årsakene til dette er fleire. Ringsmose (2010: 5) finn at mange NATO-land vegrar seg for å setje av troppar til NRF fordi ein tvilar på om dei nokon gong vert brukt. Eitt problem er at svært mange av desse gruppene opererer med to hattar, både som NATO-styrke og som EU-styrke. Avgrensa ressursar gjer at ein ikkje greier å leve opp til begge deler. Dette er òg eit produkt av Afghanistan-operasjonen. Store delar av dei troppane som kunne vore i teneste i NRF står no i Afghanistan. Korleis NRF vil utvikle seg veit ein i liten grad før Afghanistan-operasjonen er meir avslutta. Heile reformasjonsprosessen som NRF er ein del av har mista mykje av fokuset fordi ein er oppteken i Afghanistan. NRF illustrerer likevel eit kapasitetsproblem når det gjeld militære styrkar til den typen operasjonar som Afghanistan er ein representant for. Ringsmose (2009: 292) finn gjennom intervju med nøkkelpersonar ved NATO-hovudkvarteret i Brüssel at enkelte statar, i særleg grad Storbritannia og USA, har betrakta NRF primært som eit middel for å transformere andre statar sine militære ressursar og strategiske tankegang. I NATO gjorde den dåverande amerikanske forsvarsministeren, Donald Rumsfeld, det klårt at “if NATO does not have a force that is quick and agile, which can deploy in days or weeks instead of months or years, then it will not have much to offer the world in the twenty-first century” (BBC News 2002).

Men NRF illustrerer òg eit anna problem, mangel på politisk vilje. European Union Battle Groups (EUBG) har sidan starten i liten grad slitt med å fylle kvotane. Ein ser dermed eit klårt mønster i at dei landa som både er medlemer i EU og i NATO prioriterer EUBG framfor NRF. Dette er eit brot med “NATO first”- prinsippet som lenge har vore rådande for dei landa som er medlemer både i EU og NATO.

Ei utfordring for ISAF-operasjonen har vore dei mange restriksjonane dei ulike landa har sett på bruk av troppane. Til dømes har Noreg og andre land gitt klåre føringar på at deira soldatar ikkje skal kjempe sør i Afghanistan. I 2007 opererte berre 6 av NATO-medlemene utan nasjonale restriksjonar på troppane (de Nevers 2007: 51) Dette har møtt lite forståing i USA. I januar 2008 skreiv forsvarsminister Robert Gates eit forholdsvis skarpt brev til sin tyske

kollega, der han bad om at dei tyske soldatane skulle bidra i Sør-Afghanistan. Dette vart møtt med motvilje frå europeisk hald (Matlary 2009: 185).

Noetzel og Schreer hevdar at “the major impediment to NATO’s adaption to the insurgency challenge in Afghanistan is political” (2009: 539). Bidraga til eit slikt syn er mange. Robert Kagan (2004; 2008) hevdar at det føreligg ein motsetnad i strategisk kultur, som gjer at det alltid vil vera ein stor skilnad mellom Europa og USA. Fordi USA er sterke vil dei fylgje ein strategi der ein jaktar fienden og nedkjempar han. Fordi Europa er svake, vil dei fylgje ein strategi for dei svake. Kagan si generalisering av europeisk strategi er etter mi vurdering for lite nyansert. Ulik tilnærming i møte med terrorisme er like mykje ulike vurderingar av kva strategi som høver best i møte med slike trugsmål. Dette har implikasjonar for i kor stor grad ulike land vil bruke militærmakt i møte med dette. Medan USA i hovudsak har fulgt ei linje der terrorisme er å samanlikne med ein fiende som skal nedkjempast i krig, har mange europeiske land i større grad lagt vekt på å handtere terrorisme innanfor vanleg politijurisdiksjon (Lutz og Lutz 2010: 340). At ulike land følgjer ulik strategi har ein heilt klårt sett i Afghanistan. Kagan har difor likevel eit poeng i at det er eit skilje mellom USA og dei andre NATO-medlemene. For enkelte NATO-land kan kampen mot terrorisme i første rekkje opplevast som USA sin kamp. Det er USA som er i førarsetet, medan NATO berre er med som ei støtte. Dette smittar over på Afghanistan-operasjonen og har samanheng med korleis ein vurderer terrorisme som trugsmål. For USA har Afghanistan vore ein av dei aller viktigaste arenaane for kampen mot terror. For europeiske land har denne operasjonen i mykje mindre grad vore knytt direkte opp mot deira tryggleik. Dette har svekka NATO sitt eigarskapsforhold til operasjonen, og gjort det lettare å overlate både det politiske og militære ansvaret til USA. Dei to første åra, der NATO ikkje var med, er viktige i så måte. Ved å gå utanom NATO mista USA moglegheita til å gjere OEF til ein felles operasjon. I staden vart det ein amerikansk operasjon, med støtte frå allierte. Det gjer det lettare å legge restriksjonar på troppane, det gjer det lettare å trekkje seg ut, og det skaper ein militær operasjon som er tufta på alliansesolidaritet heller enn ein interesse i å gjennomføre operasjonen i seg sjølv. Slik sett kan ein hevde at USA burde ha trekt NATO inn i 2001 i større grad.

Noetzel og Schreer (2009: 540) kategoriserer dei ulike NATO-landa innanfor grupper som har ulike målsetjingar. Dei finn at landa i hovudsak kan delast i tre grupper. Den første gruppa kan kallast reformiststatar. Desse landa ynskjer å ha eit NATO som opererer som ein global aktør, ein forlenga arm av amerikanske storstrategiske visjonar. Denne gruppa av land vil ha

eit NATO med ekspedisjonskapasitet for å kunne vera relevant i verdspolitikken. Den andre gruppa er status quo-orienterte land, som i hovudsak ser på NATO som ein mekanisme for å sikre eit fortsatt amerikansk engasjement i europeisk tryggleik. Den tredje gruppa kallar Noetzel og Schreer for neotradisjonalar, som har fokus på å revitalisere det tradisjonelle fokuset på kollektiv tryggleik.

Desse tre grupperingane har kome til uttrykk i Afghanistan. Den politiske meningsutvekslinga som alltid har føregått innafor NATO-institusjonane har på mange måtar flytta seg til Afghanistan. På den måten har operasjonen i Afghanistan vorte meir enn handtering av ein militær operasjon, men òg eit uttrykk for korleis NATO fungerer politisk. At NATO opptre som ein “multi-tier”-allianse er likevel ikkje noko nytt. Men dei ulike grupperingane har vorte tydelegare etter den kalde krigen og har blitt forsterka gjennom operasjonen i Afghanistan.

Dersom ein gir Michta (2006a) rett i at USA har styrka den politiske sida ved NATO på bekostning av den militære sida, er det alvorleg at problema er like mykje politiske som militære. Frå amerikansk hald har dette gjort situasjonen vanskelegare. Fordi desse to faktorane er så sterkt knytte saman, vert det eine i stor grad påverka av det andre. Politisk usemje om handteringa av situasjonen i Afghanistan kan dermed òg gå utover utviklinga av militær kapasitet i NATO. På den måten kan Afghanistan vera med på å svekke NATO som ein militær aktør, ikkje nødvendigvis med bakgrunn i mangel på militær kapasitet, men i mangel på politisk samhald og vilje.

5.6 Militære og politiske manglar

Amerikansk politikk overfor NATO i Afghanistan er prega av den utviklinga ein har hatt i Afghanistan gjennom ti år. Frå å vera ein operasjon der USA ikkje ynskte å ha med NATO er operasjonen i dag avhengig av at både USA og NATO leverer, både militært og politisk.

Fire viktige kjenneteikn ved forholdet mellom USA og synet på NATO har kome fram i dette kapitlet. For det første har USA sett - og ser fortsatt - på NATO som ein allianse med store manglar på det militære området. Dette kom tydeleg fram under NATO sin innsats på Balkan, noko som var ein viktig medverkande faktor til at USA ikkje trakk med seg NATO i den første fasen i Afghanistan. Dette er i første rekkje eit kapasitetsproblem, men problema har kome til uttrykk både i militær struktur og i avgjerdsprosess. Det amerikanske synet på

NATO på dette området var i det store og heile forma før Afghanistan-operasjonen tok til, og NATO sin innsats her har ikkje endra dette synet i særleg grad.

For det andre representerer NATO eit viktig rammeverk med tanke på samarbeid med land utanfor alliansen. 48 land er i dag representert med troppar i Afghanistan, altså mange fleire enn det er medlemmer i NATO (NATO 2011). NATO er bindeleddet i denne storkoalisjonen og har ei viktig rolle med tanke på å samordne innsatsen og kommandostrukturen.

For det tredje spelar NATO ei svært viktig rolle for USA gjennom å representere ein multinasjonal legitimeringsfaktor for bruk av militærmakt. Dette var svært viktig i Kosovo, og har vore viktig i Afghanistan.

For det fjerde har problema og framgangen i Afghanistan vist at politisk samhald og vilje er like viktig som militær innsats. Gjennom Afghanistan-operasjonen har dei politiske skilnadane kome tydeleg til uttrykk. Men dette tyder ikkje at Afghanistan har skapt desse problema. Dei er heller blitt forsterka av usemje med tanke på strategi, innsats og forventningar. Dersom tanken var at ein felles militær operasjon skulle sameine alliansen og gi NATO eit nytt eksistensgrunnlag, har dette berre lukkast i liten grad.

To faktorar er difor berande for NATO sin innsats og for amerikansk vurdering av NATO. For det første legitimitet, der NATO har bidrege til at operasjonen har vore legitim gjennom ein multinasjonal innsats. Dette har fungert i stor grad, særleg tidleg i operasjonen. Likevel har dette slått sprekker gjennom manglande politisk vilje hjå mange NATO-land. USA har stadig bedt om fleire soldatar utan å få det. Mange land har hatt bindingar på sine styrker. I tillegg har ynskjet om å trekkje ut sine soldatar svekka truverdet og legitimiteten i oppdraget. Som legitimeringsfaktor har NATO fungert godt lenge. Men i og med at mange vil trekkje seg ut svekker dette truverdet og legitimiteten. Dette gjer det vanskelegare for USA, men gjer det samstundes lettare å trekkje seg ut. Då kan ein gjere det som allianse. Stønad frå NATO har dermed vore sentralt for å gå inn i Afghanistan og vil bli det når det kjem til å trekkje seg ut, sjølv om det militært sett ikkje har vore ein suksess.

For det andre ei militærfunksjonell rolle i den faktiske krigføringa. Her har NATO svikta. NATO mangla i utgangspunktet ekspedisjonskapasitet, og har heller ikkje greidd å styrke denne i særleg grad. Men som eg har sett på ovanfor, var dei amerikanske forventningane til NATO sin innsats på det militære området ikkje særleg stor i utgangspunktet. På sett og vis

vert det difor irrelevant korleis NATO presterer. Dette må likevel problematiserast. Etter kvart som NATO har vore delaktige i Afghanistan, har USA i stor grad etterspurt ein sterkare militær innsats frå europeiske allierte. Om det ikkje byrja slik, har det i alle fall vorte slik at suksess i møte med dei målsetjingane ein har i Afghanistan er avhengig av at NATO leverer. Sjølv om USA gjekk inn utan NATO, er operasjonen i dag avhengig av heile NATO. Det gjer at USA ikkje kan vurdere NATO sin innsats isolert frå sin eigen. Om denne operasjonen vert ein suksess eller fiasko kviler ikkje på USA åleine eller på NATO som organisasjon, men på dei to i fellesskap (Webber 2009: 55). USA er difor sjølv ein del av den innsatsen NATO presterer. Dette er viktig med tanke på å setje Afghanistan-operasjonen inn i ein større kontekst. Ein eventuell fiasko i Afghanistan vil vera ein fiasko både for USA og for NATO. Dette har følgjer for korleis ein vurderer NATO sin plass i amerikansk geostrategi. Dette går eg nærare inn på i neste kapittel.

Den amerikanske tilnærminga til NATO i Afghanistan avdekkjer eit mønster som i stor grad høver med eit realistisk perspektiv. Både gjennom Bush- og Obama-administrasjonen har ein sett at NATO har blitt brukt som eit instrument for å oppnå amerikanske mål. Særleg under Bush var fokuset på å maksimere nytte og minimere ulemper ved NATO tydeleg. Obama har òg vektlagt dette. Han karakteriserer alliansar som “force multipliers” (Obama 2010b: 41). Dette indikerer at den amerikanske tenkinga kring NATO dreier seg om korleis ein slik allianse kan gje fordelar ein elles ikkje ville hatt dersom ein stod på eiga hand.

Dersom ein ser Afghanistan-operasjonen som eit uttrykk for den globale kampen mot terrorisme har NATO sin innsats her òg meir vidtrekkande konsekvensar. NATO spelar ei annanrangs rolle i denne kampen (Knutsen 2007: 24). Ulikt syn på terrortrugs målet og korleis dette skal handterast har kome til uttrykk i strategi og politikk. NATO har primært ein støttande, men likevel viktig funksjon.

6 NATO i amerikansk global strategi – under og etter Afghanistan

6.1 Eit stabilt Europa

Som eg gjekk inn på i kapittel 4, er det eit sentralt amerikansk mål å sikre stabilitet i Europa. Her ligg basisen for kvifor NATO vart skipa i utgangspunktet, og dette har fortsatt stor relevans. I 2010 sa Hillary Clinton at “...I believe that the original tenets of NATO’s mission – defending our nations, strengthening transatlantic ties, and fostering European integration – still hold”(Clinton 2010a). Eit stabilt Europa er eit viktig mål i seg sjølv og er med på å ivareta amerikanske interesser på dette kontinentet. Men det har verdi utover dette. Eit stabilt Europa med eit amerikansk nærvær og aktiv deltaking i europeiske tryggingsspørsmål er med på å opne for at USA kan ha eit større fokus på engasjement andre stader i verda (Webber 2009: 59). I sin rapport frå 2005 argumenterer Overseas Basing Commission Review Committee med at

US presence in Europe remains crucial to future global security. The legitimacy of that presence lies directly with our ties to NATO. Full participation in NATO allows us to maintain a leadership position in European affairs, as well as contiguous regions ... Moreover, the ability to influence international events from our base in NATO expands well beyond Europe proper (Commission on Review of Overseas Military Facility Structures of the United States 2005: 8).

Etter den kalde krigen har enkelte europeiske politikarar ytra ei misnøye med det amerikanske engasjementet i Europa, særleg under presidentskapet til George W. Bush. Uttrekking av styrkar frå europeiske land har òg vore tolka som eit teikn på at Europa ikkje lenger er så viktig eller sentralt i amerikansk utanrikspolitikk som tidlegare. På den eine sida kan dette sjå ut til å stemme dersom ein berre ser på tala. Men på den andre sida kan ein snu dette på hovudet. Den stabiliteten og føreseielege situasjonen som eksisterer i Europa og store deler av Eurasia gjer at USA kan tillate seg å bruke mindre tid på dette området. Gjennom mange tiår har Eurasia hatt eit veldig sterkt fokus frå amerikansk hald, der ein under den kalde krigen brukte store ressursar på å prøve å sikre stabilitet og fred. Dette batt opp store ressursar og mykje fokus for USA. No er derimot dette området stabilt nok til at USA kan bruke mindre tid og ressursar her. Dette tyder ikkje at Eurasia ikkje lenger er viktig. Tvert imot, Eurasia er svært sentralt for ein aktiv amerikansk geostrategi. Då Berlinmuren fall i 1989 erklærte Bush

41 at ein no ville ha “a Europe whole and free” (Bush 1989). 20 år seinare spelte visepresident Joe Biden vidare på desse orda med å erklære at Obama-administrasjonen ville oppretthalde USA si forplikting på eit Europa “whole, free, and at peace”(Biden 2009). Ein variant av denne haldninga finn ein òg hjå Hillary Clinton, som kallar det “a Europe transformed, secure, democratic, unified and prosperous” (Clinton 2010b). Dette vitnar om ein kontinuitet i det amerikanske forholdet til Europa. Stabiliteten her gjer at USA kan byggje på denne stabiliteten som eit fundament for sin geostrategi. I det nye strategiske konseptet til NATO heiter det at “today, the Alliance remains an essential source of stability in an unpredictable world” (NATO 2010a, para. 1). Noko av det same finn ein i NSS 2010, der det står at “our relationship with our European allies remains the cornerstone for U.S. engagement with the world, and a catalyst for international action” (Obama 2010b: 41). Obama gjentok dette i eit innlegg i New York Times i november same år, der han kallar dette ein “enduring truth of American foreign policy” (Obama 2010a). Dermed ser ein at kontroll med situasjonen og utviklinga i Europa opnar for at USA kan rette fokuset mot “hot spots” elles i verda. Stabiliteten i Europa og Eurasia dannar grunnlaget for at USA kan nytte tid og ressursar på område som ikkje er stabile, eller som krev større merksemd, slik som Midt-Austen, Afghanistan, Irak og Aust-Asia. Med stabilitet er det ikkje her berre tale om militær tryggleik og fråvere av uro, men òg ein ideologisk stabilitet. Amerikansk utanrikspolitikk har idealisme som ein av sine to viktige hovudkomponentar. Stabilitet i form av demokrati og liberale verdiar er eit viktig grunnlag for at USA kan betrakte Europa som stabilt. Kontroll over situasjonen og utviklinga i Eurasia er dermed heilt sentral for at USA skal kunne oppretthalde det globale engasjementet sitt (Brzezinski 1997).

I eit slikt perspektiv er det ein fordel for USA at dette stabile området er så stort som mogleg. Å innlemme nye medlemer i NATO vil bety ei geografisk utviding av dette området. Dermed er det òg viktig for USA at NATO har ein “open-door policy”.²⁰ Michta (2006a: 131) peikar på at utvidinga av 7 nye medlemsland i 2004 var eit signal om at USA reknar NATO for å ha stor politisk betyding, men marginal militær betyding. Dei sju nye medlemene var alle små land som ikkje hadde mykje å bidra med i ekspedisjonskapasitet og militær slagkraft. På den eine sida kan Michta har rett i dette. Utvidinga vitnar i så fall om at alliansen òg har ei viktig politisk rolle, mellom anna som ein garantist for stabilitet og tryggleik i Europa. Men på den

²⁰ På NATO-toppmøtet i Bucuresti i 2008 stadfesta NATO-medlemene at NATO fortsatt skulle føre ein “open-door policy” overfor europeiske demokrati med vilje og evne til å møte ansvaret og forpliktingane i eit medlemskap. Med møtet i Bucuresti sette NATO i gong med den sjette utvidingsrunden i alliansen si historie (NATO 2008b).

andre sida meiner eg at Michta les for mykje ut av denne utvidinga med tanke på å avskrive NATO som ein militær aktør i amerikanske auge. I staden understrekar utvidinga i 2004 at USA har eit større perspektiv på NATO si rolle enn ei einsretting mot ekspedisjonsprega militære operasjonar. Dette undergraver eit syn på at Afghanistan utgjer den einaste viktige faktoren som avgjer amerikansk syn på NATO. NATO som ein garantist for liberale verdiar, demokrati og tryggleik går parallelt med operasjonen i Afghanistan. NATO sin funksjon på dette området har ikkje vorte endra gjennom Afghanistan i særleg grad. Rett nok kan operasjonen ha svekka “tiltrekkingskrafta” til NATO, der enkelte land ikkje ynskjer å vera medlem i ein allianse som står så sterkt involvert i den typen militære operasjonar. Dette har likevel lite å seie for den funksjonen NATO har for dei landa som allereie er innanfor. Samtalar om utvidingar, òg etter 2004, tilseier at NATO som garantist for demokrati og liberale verdiar gjennom utviding og innlemming av nye medlemmer varer ved.

Så kan ein diskutere kor viktig NATO eigentleg er for at Europa skal vera stabilt. På mange måtar kan ein hevde at EU er ein like viktig faktor for europeisk fred. Gjennom politisk og økonomisk integrasjon sikrar EU demokrati, marknadsliberalisme og stabilitet, nettopp dei faktorane som USA ynskjer skal vera rådande. Ei oppretting av NATO i dag ville difor vera overflødig på mange av desse områda. James Goldgeier startar sin rapport “the Future of NATO” med desse orda: “if the North Atlantic Treaty Organization (NATO) did not exist today, the United States would not seek to create it” (Goldgeier 2010: 3). NATO har likevel ei side som EU er underutvikla på. Medan EU vert skildra som “...a economic giant, political dwarf, and a political worm”,²¹ er NATO ein politisk-militær allianse (New York Times 1991). Den militære sida med gjensidig garantert forsvar gir NATO ein annan dimensjon enn EU. Dessutan har EU hatt moglegheit til å utvikle sine ikkje-militære sider fordi NATO har sytt for å ivareta forsvaret. I tillegg er det eit viktig poeng at USA gjennom NATO deltar direkte i den europeiske tryggingstrukturen. Dette er ikkje tilfellet i EU. Goldgeier har dermed eit poeng i at NATO i den funksjonen alliansen hadde i 1949 ikkje ville vore like aktuell i dag. NATO ser likevel ikkje ut som i 1949, og om USA kanskje ikkje ville oppretta alliansen i dag, har NATO ein del funksjonar som USA vurderer som viktige for amerikansk politikk. Samstundes gjer utsegna til Goldgeier uttrykk for at den noverande integrasjonen ikkje er reversibel. Realistteori vil sjå annleis på dette. NATO er ein garantist for ei samordning av europeisk tryggleik.

²¹ Den belgiske utanriksministeren Mark Eyskens uttalte desse orda nokre få dagar før Operation Desert Storm starta, som ein reaksjon på usemja kring deltaking i Golf-krigen.

Kor viktig er då NATO si stabilisering av Europa for den totale vurderinga av NATO i amerikansk global strategi? Dette er vanskeleg å avgjere. Men dersom det er ein lite viktig faktor, vil ikkje NATO sitt bidrag på dette området vera tilstrekkeleg til at NATO held fram med å vera eit viktig instrument i amerikansk geopolittikk. I så fall kan ein hevde at Afghanistan-operasjonen har større vekt enn stabilitet i Europa. Dersom dette er tilfelle vil Afghanistan-operasjonen i større grad vera avgjerande for NATO si framtid i amerikansk geopolittikk. Til dette er det tre viktige innvendingar. For det første tilseier realistisk teori at der ein stat kan utvide makta si, vil den gjere det. Gjennom NATO er USA direkte involvert i europeiske tryggingsspørsmål, noko dei i mykje mindre grad ville vore utan NATO. For det andre er fordelane med eit stabilt Europa gjennom NATO klårt mykje større enn ulempene ved å bidra. For det tredje er denne stabiliteten, som eg har diskutert ovanfor, ein nødvendig men ikkje tilstrekkeleg faktor for å mogleggjere eit globalt engasjement.

Afghanistan-operasjonen har synleggjort dei politiske motsetningane i alliansen og såleis framheva skilnadane i strategisk kultur mellom medlemslanda i NATO (Lantis 2004; Noetzel og Schreer 2009). Etter mi vurdering er desse motsetningane likevel ikkje så sterke at dei trugar NATO si framtid. Både Europa og USA er interesserte i eit fortsatt sterkt amerikansk nærvær i Europa. Dette nærværet er formelt sikra gjennom strukturane i NATO. Sjølv om Afghanistan kan ha gjort den politiske situasjonen vanskelegare, rokkar han ikkje ved det tidlause amerikanske målet om stabilitet og nærvær i Eurasia. Her står ein altså overfor eit forhold som Afghanistan ikkje har direkte konsekvensar for.

Gjennom eit stabilt Europa med eit gjennomsiiktig system har USA som global supermakt makta å nøytralisere to potensielle utfordrarar, Europa og Russland. Gjennom å ha eit stort NATO der Russland er engasjert og inkludert som ein partner, har USA bygd opp ein viktig plattform for sitt globale engasjement. Gjennom ein slik plattform kan ein så byggje relasjonar til andre organisasjonar og såleis danne eit nettverk som sikrar tryggleik og stabilitet. Ann-Marie Slaughter (2009: 95) skriv at den staten som har flest forbindelsar vil vera ein sentral aktør, i stand til å setje global agenda. Her har USA ein klår fordel, hevdar ho. NATO som institusjonalisert allianse er med på å skape orden i Europa. Så lenge institusjonane fungerer og NATO er ein levedyktig allianse treng ikkje USA å bruke store ressursar på å oppretthalde det grunnlaget for globalt engasjement som NATO er med på å legge til rette for. Eg kjem attende til dette nedanfor.

Amerikansk militært nærvær i Europa har i historisk samanheng blitt sett på som eit viktig prov på Washington si forplikting til dei NATO-allierte sin tryggleik (Yost 2009: 767). Militære troppar i Europa har òg sikra amerikanske eigeninteresser ved å ha nærleik til moglege konfliktområder. Sidan slutten på den kalde krigen har USA redusert talet på troppar i Europa. Tyder dette då at USA har redusert si forplikting til sine allierte og at Europa har blitt mindre viktig? Dei siste åra har område som Kina og Midtausten blitt viktigare i amerikansk geopolittikk. Desse områda har kravd eit større fokus, og Europa har dermed ikkje blitt vektlagt i like stor grad som før. Resultatet er ikkje at Europa har blitt lite viktig i amerikansk politikk, men at den relative vektinga av fokus og ressursar mellom Europa og Asia har blitt endra. Eit anna aspekt ved dette er forpliktinga til artikkel 5. Tradisjonelt har dette innebere ein garanti om kollektivt forsvar mot konvensjonelle trugsmål, der ein stat går til angrep på eit NATO-medlem. Dette har vore basisen for samarbeidet i NATO. Denne forståinga av viktigheita av artikkel 5 har blitt utfordra i nyare tid. Eksistensielle trugsmål mot statar i Europa er i dagens tryggleikssituasjon lite sannsynleg. Trugsmåla er i staden meir samansette med tanke på geografi og opphav. “Out-of-area” representerer såleis ei forflytting av å møte eventuelle trugsmål i Europa, til å møte trugsmåla andre stader. Operasjonen i Afghanistan er eit godt døme på korleis dette kjem til uttrykk i praksis. Goldgeier (2010: 7) hevdar at “acting as an expeditionary alliance is not secondary to Article V; in certain cases today, it is the essence of Article V”. Dette har konsekvensar for NATO som aktør, noko eg kjem inn på nedanfor. I tillegg har elementet av kollektiv handling som ligg i artikkel 5 blitt utfordra. Gjennom det nye strategiske konseptet og gjennom den generelle stemninga i NATO, kjem det fram eit fokus på at andre ting enn væpna åtak mot eitt land utgjer trugsmål som krev kollektiv handling. Dette kan til dømes vera teknologi- eller transportrelaterte trugsmål (NATO 2010a). Alt dette utfordrar det tradisjonelle perspektivet på Europa som den arenaen NATO opptre på og som USA ynskjer at NATO skal opptre på, men svekkjer ikkje den sentrale plassen Europa har i amerikansk geopolittikk. Det amerikanske synet kan på sett og vis summerast opp med eit sitat frå Hillary Clinton: “European security remains an anchor of U.S. foreign and security policy. A strong Europe is critical to our security and our prosperity. Much of what we hope to accomplish globally depends on working together with Europe” (Clinton 2010b).

Vektinga av ulike deler av verda i amerikansk geostrategi har blitt forskyvd etter den kalde krigen. I større grad enn før har fokuset blitt flytta austover mot Asia. Lite tyder på at NATO kan spele ei rolle her. Ein kan hevde at dette vil svekke NATO sin verdi i amerikansk

politikk. Men på den andre sida er NATO, som eg har vist, viktig for at USA kan flytte ein større del av fokuset mot Asia. Med tanke på amerikansk globalt engasjement generelt, og Asia spesielt, vil NATO difor fortsetje å ha ei svært viktig, om enn indirekte rolle for USA.

6.2 Demme opp for Russland

Dette fører oss over i den andre sentrale amerikanske målsetjinga i Eurasia: å demme opp for Russland som stormakt. Russland er i dag mykje mindre viktig i amerikansk geopolittikk enn tidlegare. Men samstundes ser ein at spørsmålet framleis er aktuelt. I 1995 skreiv Strobe Talbott i samband med spørsmålet om utviding av NATO at “one of the most difficult challenges to enlarging NATO is its effect on Russia” (Talbott 1995). Hendingane kring Georgia i 2008 vitnar om at denne problemstillinga framleis har relevans. For mange av dei tidlegare Warszawapakt-landa, er uroa for Russland det som ligg nærast deira interesser i NATO. For desse landa, dei som ein kan karakterisere som status quo-orienterte ut i frå Noetzel og Schreier si kategorisering, er artikkel 5 og amerikansk forplikting og nærvær i Europa og europeisk tryggleik heilt sentralt. Enkelte har hevda at Afghanistan-operasjonen for alvor gjorde slutt på diskusjonen om NATO sitt engasjement “out-of-area” (sjå m.a. Rühle 2003). Det er rett at det avgjorde debatten i form av at NATO no gjekk ut av sitt kjerneområde. Men det avgjorde heilt klårt ikkje debatten om vektinga mellom “out-of-area” og artikkel 5. Afghanistan-operasjonen har gjort det heilt naudsynt for USA å gjenta forsikringane om at artikkel 5 er grunnlaget for NATO-samarbeidet. Her kjem samspelet mellom NATO som ein institusjon for ordnande mekanismar og NATO som aktør til uttrykk. For at NATO skal fungere som ein global aktør må samhaldet i alliansen vera på plass. Her er artikkel 5 det fokale punktet. For mange av NATO-landa er trugsmålet frå Russland ei reell bekymring. Eit garantert fokus på artikkel 5 gjer at desse landa kan kjenne seg trygge på at NATO framleis har dette som si viktigaste oppgåve. For USA har Afghanistan-operasjonen gjort det naudsynt å rette fokuset på artikkel 5 på nytt for å sikre at alliansen er samla og dermed kan bidra til å oppfylle dei amerikanske målsetjingane i Europa og Eurasia. På den måten er NATO framleis det tidlegare forsvarsminister William Perry kalla “a hedge against pessimistic outcomes” (Talbott 1995).

Forholdet mellom NATO og Russland tok ei vending i samband med lanseringa av det nye strategiske konseptet i 2010 som var overraskande for mange. Her vart NATO og Russland samde om å samarbeide om eit rakett skjold i Europa. Dette samarbeidet kan sjåast på som ei

fortsetjing av ei gradvis inkludering av Russland som har føregått etter den kalde krigen. Både Partnership for Peace (PfP) og NATO-Russia Council har vore med på å trekke Russland tettare til NATO. Sjølv om det går føre seg ein debatt i USA om eit russisk medlemskap i NATO, er den rådande politikken ikkje fokusert på dette, men heller på å knytte Russland til NATO gjennom andre kanalar enn medlemskap (Kupchan 2010). For mange av NATO-medlemene vil eit russisk medlemskap vera heilt utelukka. Medan partnarskap og utviding til nye medlemmer i mange tilfelle har hatt som mål å ha ein disiplinerande effekt på dei nye medlemene, har fokuset vore annleis overfor Russland. Kupchan (2011) viser til at “it’s about anchoring Russia in Europe”. Denne inkluderingspolitikken er med på å understreke at Russland ikkje lenger er eit trugsmål. I samband med møtet i Lisboa i november 2010 erklærte NATO og Russland skriftleg at ein ikkje lenger rekna den andre for å vera ein fiende, og Obama understreka at “Russia is a partner, not an adversary” (BBC News 2010).

Politikken overfor Russland har vore todelt. På den eine sida har utvidinga av NATO gjort at ein har demma opp for ein eventuell russisk maktekspansjon. På den andre sida har det samtidig med dette føregått ei inkludering av Russland i den europeiske tryggingstrukturen. Mykje tyder på at USA vil fortsetje denne politikken overfor Russland. I så fall er NATO det sentrale bindeleddet for begge sider av denne politikken.

NATO spelar ei viktig rolle for USA i politikken overfor Russland. Gjennom NATO kan Russland knytast opp til den europeiske tryggingstrukturen utan å vera medlem. Ein kan likevel drøfte om denne faktoren er nok til at NATO skal overleve som eit relevant instrument i amerikansk geostrategi. Dette kan ikkje lausrivast frå eit større bilete av amerikanske mål i Eurasia. Å sementere Russland er eit viktig mål for USA som NATO spelar ein sentral del i å oppnå. Men kanskje like viktig er det å inkludere Russland fordi USA treng Russland for å møte dei utfordringane ein står overfor, både når det gjeld terror, masseødeleggingsvåpen, nedrusting og energi. Her er NATO bindeleddet som bind Russland til Europa.

6.3 “A pillar of global security”

Partnarskap har lenge vore ein viktig del av NATO sin politikk. Partnership for Peace (PfP) vart lansert i 1994 og var i første rekkje eit steg på vegen mot medlemskap. Partnarskap i dag tyder ikkje berre ein veg mot medlemskap, men bind saman tredjeland i eit politisk samarbeid med NATO med globale rekkevidder. Lindley-French (2007: 115) peikar på at NATO sitt

oppdrag om å skape eit Europa “whole and free” i det store og heile er oppfylt. NATO kan difor sjå vidare utover, hevdar han. Dette er i tråd med ein amerikansk geostrategisk tankegong om at når Europa er stabilt, kan ein rette blikket utover. Partnerskap er ei viktig brikke i ei slik “globalisering” av NATO. I det strategiske konseptet til NATO står det at “the promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organizations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO’s fundamental tasks” (NATO 2010a, para. 28).

I 2006 uttalte Assistant Secretary of State for Europe and Eurasian Affairs, Daniel Fried, at “unilateralism is out. Effective multilateralism is in. We are working to make NATO the centerpiece alliance through which the transatlantic democratic security community deals with security challenges around the world” (sitert i Hendrickson 2007: 110). Obama (2010a) går vidare med denne tankegangen: “... we can continue to forge the partnerships beyond NATO that help make our alliance a pillar of global security”. Desse sitata uttrykkjer eit ynskje om at NATO skal vera ein ressurs for å organisere og handtere samarbeid og globale utfordringar.

I Afghanistan-operasjonen har det vore eit sterkt fokus på partnerskap, og å knytte gode band til partnarar. Dersom ein ser på kor mange land som har delteke i operasjonen har dette vore ein suksess. Totalt har 48 land vore delaktige med troppar i ISAF, med andre ord 21 land som ikkje er medlem i NATO (NATO 2011). Jamie Shea (Shea 2011) hevdar at det i denne operasjonen ikkje er noko skilje mellom medlem og ikkje-medlem, fordi alle bidragsytarane står på lik linje i gjennomføringa av operasjonen. Det hevar statusen til partnerskapa, og gjer at dei ikkje berre er politiske, men òg militære.

Den sterke vektlegginga av samarbeidspartnarar i Afghanistan har styrka NATO si rolle som ein slags edderkopp i nettet, som bind saman samarbeidslanda i eit stort nettverk. Jamie Shea hevdar òg at NATO ikkje lenger kan fungere utan desse partnerskapa (Shea 2011). Viktigheita av dette vert òg framheva i det nye strategiske konseptet, som trekk fram “cooperative security” som ei av tre kjerneoppgåver for NATO (NATO 2010a, para. 4).

Partnerskapssamarbeida i ISAF-operasjonen har bidrege til å styrke NATO i seg sjølv som organisasjon – gjennom å ha eit etablert rammeverk for kollektiv samhandling (Shea 2011). Det sentrale her er fokuset på NATO som eit utgangspunkt, som ein samlande institusjon.

Men dette signaliserer òg ei mogleg svekking av NATO som kollektiv institusjon. Her er parallellane til koalisjonar av viljuge tydeleg. Gjennom tette partnarskap kan NATO vera eit utgangspunkt, ein ressurspool for USA. Kva Afghanistan har gjort med framtidsutsiktene på dette området er likevel usikkert. På den eine sida har som sagt Afghanistan vore vellukka med tanke på å involvere partnarar. På den andre sida har dette vore ein kollektiv operasjon, der alle NATO-land har vore involvert. Det er vanskeleg å seie korleis dette eventuelt vil fungere dersom det berre er deler av NATO som blir involvert i ein operasjon.

Dersom NATO skal kunne fungere som ein pillar i global tryggleik, slik USA ynskjer, er ein avhengig av at desse partnarskapa bidrar til eit effektivt samarbeid. I Afghanistan har NATO vist at slike partnarskap fungerer (Shea 2011). Partnarskap blir med dette ikkje berre eit middel for å utvide ei sone av tryggleik, men ein ressurs for å oppretthalde eit globalt engasjement. Problemet blir korleis ein skal kunne halde dette samarbeidet ved like etter Afghanistan. Eit samarbeid krev at det er noko konkret å samarbeide om for å overleve. Utfordringa for USA blir difor å syte for at desse partnarskapa vert haldne ved like gjennom ei aktiv utvikling av dei. Men alt i alt har NATO demonstrert at alliansen fungerer godt i ei samlande og organiserande rolle. I ei verd der nettverksbygging og samarbeid er viktig, har NATO gått i retning av å bli eit nettverk og fått styrka si rolle som ein global nettverksbygger (Nyhamar 2001).²² Ein kan diskutere om ei slik utvikling er i tråd med klassisk realismeteorii. På den eine sida kan ein hevde at NATO på mange måtar opptrer som ein eigen aktør i partnarskapa. Dei statane som inngår partnarskap med NATO, gjer dette med alliansen, ikkje med dei enkelte medlemene. På den andre sida er utviklinga av partnarskap ein vilja prosess som er i medlemsstatane, og særleg USA, si interesse. På den måten er partnarskapa med på å skape fordelar for USA gjennom å utvide amerikansk innverknad og skape ei større sone av stabilitet.

6.4 Ein institusjon for ordnande mekanismar

Gjennom over 60 år er det etablert eit sett med normer, prosedyrar, og mekanismar som gjer at NATO fungerer frå dag til dag som institusjon. NATO er med på å skape orden i Europa gjennom desse mekanismane.²³ Dette er forhold som verkar ordnande utan at ein treng å

²² Sjø òg Ann-Marie Slaughter (2009) for ei vurdering av betydinga av nettverksbygging mellom statar.

²³ Hedley Bull (1977) refererer til ei rekkje mekanismar som er med på å skape orden i internasjonal politikk: maktbalanse, internasjonal rett, diplomati, fråvere av krig og stormaktsdeltaking. Med orden siktar han til mønster ved menneskeleg aktivitet som er med på å oppretthalde grunnleggjande mål ved det sosiale liv.

prioritere dei frå dag til dag, og som ligg fast uavhengig av kva som elles måtte vera styrande for agendaen i alliansen.

Som eit instrument for å sikre stabilitet i Europa og demme opp for Russland som stormakt, treng ikkje NATO nødvendigvis å opptre som ein aktivt handlande aktør. Med det meiner eg at NATO berre gjennom å eksistere bidrar til å oppnå desse målsetjingane. NATO må ikkje nødvendigvis opptre som ein aktiv aktør for at Europa skal vera stabilt eller for at alliansen skal kunne fungere som ein buffer overfor Russland.

Desse mekanismene finn ein ikkje berre i NATO. I Europa er både Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og EU med på å skape ein orden. Spørsmålet er om NATO er naudsynt for at denne ordenen skal eksistere. Dersom NATO kan fjernast utan at det påverkar denne ordenen, treng heller ikkje USA å prioritere NATO for å ha eit grunnlag for globalt engasjement. For det første er mekanismene i NATO kostnadseffektiverande. Dersom det skulle oppstå ein konflikt mellom to land har NATO prosedyrar som gjer at konflikten kan bli løyst internt i NATO-systemet. Dette har òg EU, men NATO er spesielt fordi det involverer den militære sida. Det er òg viktig å påpeike at sjølv om dette er mekanismar som ikkje nødvendigvis gjer NATO til ein aktør, gjer dei ikkje NATO til ein passiv institusjon. Snarare kan dei aktiviserast til eit høgare nivå dersom det er naudsynt. Det sentrale her er likevel at NATO, gjennom eigenskap av å vera ein institusjon som bidrar til fred og tryggleik i Europa, er med på å gi USA eit grunnlag for å prioritere militært nærvær andre stader i verda.

Gjennom å eksistere er NATO med på å fremje amerikanske geopolitiske målsetjingar. For det første som ein garantist for “a Europe whole, free and at peace”, for det andre som ein katalysator for globalt engasjement, for det tredje som ein “hedge against pessimistic outcomes” og for det fjerde som “a pillar of global security”. Desse funksjonane vil vera til stades i NATO så lenge det er interesse for å oppretthalde alliansen. På mange måtar er NATO ei velsmurt maskin som gjennom etablerte institusjonar er med på å bevare desse funksjonane. Ein kan likevel hevde at det er naudsynt at det ligg ein viss grad av militært truverd bak desse funksjonane for at dei skal kunne fungere. Dersom det er utenkeleg at NATO har kapasitet til å handtere ulike utfordringar og trugsmål, vil grunnlaget for avskrekking vera rive bort. Dermed må det vera ein føresetnad at NATO har truverd som aktør, både politisk og militært, for at NATO kan fungere optimalt (Schreer 2009). Dette går eg inn på i dei fylgjande avsnitta.

6.5 NATO som aktør

Så langt i dette kapittelet har eg sett på korleis NATO som institusjonalisert allianse bidrar til å sikre dei amerikanske målsetjingane i Eurasia. Dette er i hovudsak basert på at NATO i det heile tatt eksisterer. Trass i politiske motsetnader i ulik grad mellom medlemsland, bidrar NATO gjennom sin eksistens til å stabilisere Europa. Difor har Afghanistan-operasjonen òg lite å seie for NATO på dette området. Her er det gjensidig forsterkande faktorar som bidrar til at NATO framleis har ein viktig funksjon i amerikansk geopolittikk. Fordi dei amerikanske målsetjingane i Eurasia er så viktige for den amerikanske geopolitikken totalt sett, vil det som skjer her ha prioritet. NATO har Eurasia som sitt geografiske kjerneområde, og står såleis heilt sentralt for å oppnå desse målsetjingane. Sjølv eksistensgrunnlaget for NATO ligg her. Det som skjer i Afghanistan omhandlar i hovudsak NATO som aktør. Sidan dette ikkje direkte påverkar det eksistensgrunnlaget som ligg i å vera eit “passivt” rammeverk, vil heller ikkje det som skjer i Afghanistan rive bort dette grunnlaget.

I ein tale 22. februar 2010 uttalte Hillary Clinton at “in an interconnected world, we cannot defend our people by crouching behind the geographic boundaries of the Alliance. Reality has redefined the area in which we operate” (Clinton 2010). Sitatet uttrykkjer eit ynskje om at NATO ikkje berre kan konsentrere seg om heimeområdet. Sjølv om det vert understreka i det strategiske konseptet at artikkel 5 er limet som bind alliansen saman, er det ingen tvil om at USA ynskjer eit NATO som er opptekne med meir enn artikkel 5. Det føreset ein allianse som opptre som ein aktør. Dette vart understreka i ei høyring i Kongressen i 2009, der Philip Gordon sa at ei viktig strategisk prioritering i Europa var å sikre europeisk engasjement i møte med globale utfordringar (Gordon 2009). Eg vil no gå over til å sjå på kva Afghanistan-operasjonen har gjort med NATO som aktør i amerikansk geopolittikk. Som eg har sett på i førre kapittel er NATO både ein politisk og ein militær aktør. Eg vil difor analysere desse to aktørrollane kvar for seg. I tillegg vil eg gå inn på NATO i møte med terrorisme og masseødeleggingsvåpen. Resten av dette kapittelet er organisert kring desse tre punkta.

6.5.1 Politisk aktør

Michta (2006a) framhevar at amerikansk politikk har vore retta mot å styrke den normative politiske sida ved NATO, medan den militære aggregerande sida har blitt mindre viktig. På den eine sida har Michta eit godt poeng fordi fleire av dei viktigaste hendingane og utviklingane i NATO dei siste åra i hovudsak har vore på den politiske fronten. For det første

hadde stønaden til USA gjennom bruken av artikkel 5 etter 9/11 ein sterk politisk funksjon (sjå m.a. Nyhamar 2001: 32). For det andre var utvidinga i 2004 hovudsakleg politisk, og hadde liten militær innverknad. For det tredje er samarbeidet med land utanfor NATO og det sterke fokuset på partnerskap ei styrking av den politiske sida ved NATO. På den andre sida kan ein trekke fram den militære reformasjonen som USA har vore pådrivar for. Denne har i all hovudsak vore retta mot den militære sida ved NATO og søkt å gjere militær struktur og kapasitet betre for å styrke NATO som militær aktør. Dette har likevel stogga opp dei siste åra. Rett nok ligg mykje av grunnen til dette i at ein har brukt dei militære kapasitetane i Afghanistan og dermed hatt mindre moglegheit til å gjennomføre endringar, men det ser ikkje ut til å vera sterkt prioritert. Det nye strategiske konseptet er med på å understreke dette. Her er det snakk om at det er naudsynt å gjennomføre endringar, men dette blir relatert til institusjonane i NATO og ikkje til endringar i militære kapasitetar.

For USA er det òg viktig at NATO kan vera ein aktør med tanke på å fremje liberale verdiar. I ein tale i Paris i januar 2010, sa Hillary Clinton om NATO:

This partnership is about so much more than strengthening our security. At its core, it is about defending and advancing our values in the world. I think it is particularly critical today that we not only defend those values in the world. I think it is particularly critical today that we not only defend those values, but promote them; that we are not only on defense, but on offense. There is so much that the West has to be proud of and to lay a claim to (Clinton 2010b).

Her skin det gjennom ein idealistisk tangeang om at vestlege verdiar bør eksporterast til andre deler av verda.

George W. Bush uttrykte det slik i ein tale i Polen i 2001: “the question no longer is what others can do for Poland, but what America and Poland and all of Europe can do for the rest of the world” (Bush 2001a). USA er tent med at NATO står sterkt som politisk aktør. Her er det ei potensiell motsetning mellom NATO som ein ressurspool og ein sterk politisk rolle. Mykje av tyngda i NATO som politisk aktør ligg i at alliansen representerer ein sterk multilateralisme. Dersom det i staden berre blir enkelte land som gir eit bidrag i dei operasjonane NATO deltek i, vil dette kunne føre til at NATO får eit legitimitetsproblem. Dette vil vera ugunstig for USA, som av desse grunnane vil ynskje å ha eit samla NATO bak avgjersler om til dømes bruk av militærmakt.

6.5.2 Militær aktør

Ein av hovudintensjonane bak endringane som USA forsøkte å få i gjennom i NATO etter den kalde krigen var å gjere NATO i stand til å gjennomføre ekspedisjonsprega oppdrag i ein kombinasjon av krigsoperasjonar, stabiliseringsoppdrag og nasjonsbygging (Melby 2010). Gjennom å endre NATO ville USA ha eit NATO som kunne opptre som ein global militær aktør, i stand til å møte heile spekteret av militære utfordringar. Den første testen for NATO på dette området stod i Kosovo, den andre testen står i Afghanistan (Williams 2008). NATO har ikkje greidd å svare til forventingane på dette området. Når det gjeld opprørsnedkjemping har NATO kome til kort (Schreer 2009). Som eg har sett på i førre kapittel, har dette både militære og politiske grunnar. NATO har tradisjonelt vore retta mot å utvikle defensive strategiar og kapasitet for å møte territoriale trugsmål. I tillegg har dei fleste NATO-landa lite trening på å møte asymmetriske trugsmål. Unntaket er dei store landa, som Frankrike og Storbritannia, som òg har vore dei mest aktive i Afghanistan. Politisk har det vore like store utfordringar i å få NATO-landa til å prioritere, og til å sende nok styrkar til Afghanistan. Det gjer at ein ikkje berre kan skulde på at den militære reformasjonen ikkje har vore vellukka eller har kome langt nok. Problemet ligg òg på viljen til å gjennomføre denne typen operasjonar, noko som er knytt opp mot synet på bruken av militær makt.

Den amerikanske vurderinga av NATO må ta omsyn til kva som er grunnane til at NATO ikkje har lukkast i ekspedisjonsprega militære operasjonar. Det føreligg heilt klårt ulike syn på korleis ein skal oppfatte og møte nye trugsmål. Ein har i dag å gjere med ein allianse som har gått frå å fokusere på eit kollektivt forsvar mot eitt kollektivt, eksistensielt trugsmål, til å fokusere på mange ikkje-eksistensielle trugsmål. Problemet er å definere kva desse trugsmåla er, og kor viktige dei er. Cuccia (2010: 13) hevdar at “the biggest threat to NATO now is the “internal threat” of the absence of consensus over what the perceived “external threat” to NATO is”. Her er det sprikande interesser som gjer at USA som supermakt har vanskelegare for å dominere med sitt syn. Terrortrugsmålet er eit døme på dette, der USA lenge definerte det som det største trugsmålet mot amerikansk nasjonal tryggleik, medan mange andre land ikkje har hatt det så høgt på prioriteringslista. Relatert til allianseteori kan dette innebære at USA får svekka si forhandlingsmakt i NATO fordi det er vanskelegare å få gjennomslag for amerikanske synspunkt på dette området. Resultatet av alt dette har vore ei militær og politisk oppsplitting som har sine grunnar både i ulik kapasitet, politiske motsetnadar og sprik i

interesser. Dette har lagt grunnlaget for at NATO på mange måtar har blitt ein ressurspool i staden for ei kollektivt handlande eining.

På den eine sida kan eine hevde at det er eit problem for USA at NATO ikkje fungerer godt nok som ein kollektiv militær aktør. Dette avgrensar kva NATO kan brukast til. På den andre sida har bruken av NATO som ein ressurspool gjort at mange av ulempene ved å dra med seg ein heil allianse vert minimerte. Dermed kan det vera ein fordel for USA at det ikkje er alle medlemsland som deltar i like stor grad. Dette føreset likevel at dei andre NATO-medlemene godtek at NATO er ein slik ressurspool. Dersom det skal fungere, er det naudsynt at USA viser si forplikting til europeisk tryggleik og til artikkel 5. På toppmøtet i Lisboa gjorde USA det tydeleg at denne forpliktinga var basisen for samarbeidet. Men dette må òg visast i praksis, ikkje berre i ord. Dersom USA lukkast med ein framgangsmåte der NATO i første rekkje er ein ressurspool, vil det innebere ein meir pragmatisk bruk av NATO. Ein føresetnad for det, er at NATO òg er open for ein slik pragmatisme. Tradisjonen med at vedtak skal vera einstemmige talar mot at dette skal kunne fungere. Men på den andre sida gir det nye strategiske konseptet rom for ei meir pragmatisk haldning. I føreordet står det at ein vil arbeide for ein meir fleksibel allianse, noko som kan sjåast på som ein vilje til å mjuke opp etablerte mønster. I tillegg vil NATO “develop and maintain robust, mobile and deployable conventional forces to carry out both our Article 5 responsibilities and the Alliance’s expeditionary operations” (NATO 2010a, para. 19). På papiret ser det difor ut til at NATO ynskjer å ivareta både tradisjonelle artikkel 5-forpliktingar i kjerneområdet, men òg ivareta “out-of-area”-interesser. Gjennomgåande kan ein sjå ein meir fleksibel språkbruk som kan tyde på at ein vil godta bruken av koalisjonar med utgangspunkt i NATO. Men ein ting er språkbruk, ein annan ting er praksis. Konseptet er på mange måtar eit kompromiss som skal ivareta alle partar. Utvidingane av NATO har òg gjort at sprikande interesser og mange medlemmer gjer at det av den grunn er vanskeleg å finne noko alle er samde om. Om NATO greier å leve opp til dette, får tida vise. Utgangspunktet er der i alle fall. Dersom USA kan bruke NATO meir fleksibelt og pragmatisk, kombinert med ein tydeleg dialog med europeiske land om forpliktingane til europeisk tryggleik, kan dette vise seg å vera ein slagkraftig politikk som kanskje svekkjer NATO som kollektiv militær aktør men som styrkar alliansen som eit utgangspunkt for eventuelle operasjonar. Dette kan slå både positivt og negativt ut for USA. På den eine sida kan det føre til ei ytterlegare oppsplitting som gjer det vanskeleg å kome fram til semje. Dersom det derimot vert godtatt at NATO held fram med å vera ein slik ressurspool, vil USA gjennom det kunne nytte dei sterke sidene ved NATO til å

ta alliansen med som ein militær aktør. Hovudproblemet er likevel at dette kan svekke NATO over tid.

NATO må vera ein fungerande militær aktør som tek hand om dei europeiske land sine militære interesser. Dei siste åra har ein sett ei utvikling i retning av forsiktige forsøk på å styrke den militære sida ved EU. Sjølv om dette berre er spede forsøk, kan det likevel vera ei utfordring for USA. Eit NATO bygd for ein type militær innsats som europeiske land ikkje er interessert i å vera med på, vil kunne presse fram eit større fokus på militær utvikling i EU. Det gjer at ein treng eit NATO som er truverdig og relevant i møte med alle typar trugsomål.

Eit anna viktig poeng her er at NATO gjennom sin innsats i Afghanistan har svekka sitt truverd som ein relevant militær allianse. Noetzel og Schreer (2009: 530) hevdar at "...there is huge likelihood that "defeat" or an exit strategy that provides the ground for a swift return of the Taliban to power in Kabul will nevertheless substantially decrease the credibility of NATO as a global security actor". Noetzel og Schreer er såleis pessimistiske med tanke på NATO sitt rykte som tryggingsaktør dersom ein ikkje lukkast i Afghanistan. Dette er problematisk for USA fordi det avgrensar kva slags type militære operasjonar NATO kan brukast i seinare. Dette har fleire aspekt som må trekkjast fram. For det første kan ein stille spørsmål ved om USA i det heile teke ynskjer eit NATO som opptre som ein global militær aktør. I historisk samanheng er dette for så vidt noko nytt. NATO har først og fremst vore ein garantist for europeisk tryggleik og ein pådrivar for stabile og føreseielege forhold i Eurasia. Samstundes har USA lenge før oppløysinga av Sovjetunionen ytra ynskje om at NATO skulle gå "out-of-area" (Danielsen og Widerberg 2010). Det har såleis vore fokus på at NATO har noko å gjere andre stader enn i sitt kjerneområde, men samstundes har aldri USA hatt som mål å gjere NATO til ein global aktør i stor skala. Obama kallar då òg NATO for ein pillar i global tryggleik, ikkje ein offensiv global militæraktør. For USA er det difor viktig at NATO har sin basis i det tradisjonelle området i Europa og Eurasia. Utover dette er det viktig at NATO kan bidra i operasjonar, men ikkje nødvendigvis opptre som ein militær aktør i storstilt skala. Når dette er sagt, vert det då viktigare at NATO lukkast i dei enkelte operasjonane alliansen er med i, både for å sikre truverd i desse operasjonane, men òg for å vise at ein tek hand om den kollektive tryggleiken i Europa. For det andre kan ein stille spørsmål ved om USA i det heile teke ynskjer å gjennomføre operasjonar av den typen ein har i Afghanistan på eit seinare tidspunkt. Det kan sjå ut til at amerikanske styresmakter har trekt slutningar og lærdomar frå Irak og Afghanistan som gjer at denne typen operasjonar ikkje vil vera berande

for kampen mot terror i framtida. Det er dyrt og i lengda lite effektivt (Kaplan og Kaplan 2011).

Eg vil gå lenger enn Noetzel og Schreer med tanke på NATO si framtid som global militær aktør. Eg er einig med desse i at NATO sitt rykte og truverd står på spel. Dette er likevel i stor grad avhengig av utfallet i Afghanistan, noko me enno ikkje har sett. Når det gjeld USA si vurdering av NATO på bakgrunn av innsatsen i Afghanistan, meiner eg at denne allereie er avgjort. Som eg kom fram til i førre kapittel, har ikkje NATO vist seg tilstrekkeleg kapable til å handtere situasjonen tilfredsstillande i amerikanske auge.

Ellen Hallams (2010: 132) hevdar at vanskane i Afghanistan tilseier at ein reformasjonsprosess er kritisk for at USA fortsatt skal ha NATO som eit førsteval i kampoperasjonar. Spørsmålet er om det er politisk og militært mogleg å gjennomføre ein slik transformasjonsprosess. Her kan det vera fruktbart å trekke eit skilje mellom krigsinnsatsen og stabiliserings- og fredsinnsatsen i Afghanistan. Sjølv om NATO har kome til kort på begge områda, er det liten tvil om at den politiske viljen til å gjennomføre fredsoperasjonar og stabiliseringsoppdrag har vore mykje større enn vilje og evne til ekspedisjonsprega krigsoperasjonar (Melby 2010). Dette blir òg reflektert i det strategiske konseptet. Her vert “crisis management” løfta fram som ein av tre kjerneoppgåver for NATO. I krisehandtering ligg det ei forståing av at dette er å gripe inn i pågåande kriser før dei vert konflikhtar, stogge pågåande konflikhtar og sikre stabilitet i “post-conflict situations” (NATO 2010a). Når det gjeld denne typen operasjonar ser NATO ut til å ha ein mykje større vilje og kapasitet til å delta. For USA vil dette innebere at NATO kan vera eit instrument i denne typen operasjonar, men i mindre grad i ekspedisjonsprega operasjonar.

6.5.3 Terrorisme og WMD

Sidan slutten på den kalde krigen har det vore ei endring av det strategiske fokuset i NATO. I dei strategiske konseptane frå 1991 og 1999 vert det vektlagt at trugsmål mot fred og tryggleik i stadig større grad kjem frå ulike retningar og kjelder og har vorte vanskelegare å forutsjå. NATO har her delt ei vurdering av trugsmålsbiletet med USA, og sett verdien av å endre fokuset. Terrortrugsmålet har vore ein del av dette, og har på sett og vis tvinga fram ei endring i NATO fordi ein er nøydd til å møte dette trugsmålet. Kort tid før NATO-toppmøtet i Bucuresti i 2008 uttalte Jaap de Hoop Scheffer (2008) at “Afghanistan is a mission of necessity rather than one of choice”. Han hevdar at grunnlaget for dette ligg i at Afghanistan

var ein sentral base for terrorisme, og at eit mislukka oppdrag her vil føre til at Afghanistan igjen vert ei slik frihamn. Sjølv om Afghanistan-operasjonen var grunngeve ut i frå det kollektive forsvaret i artikkel 5, er operasjonen òg eit uttrykk for at NATO er viljuge til å møte trugsmålet som denne typen terrorisme representerer. Øvregard (2008: 64f) hevdar at operasjonen i Afghanistan var ei operasjonalisering av endringane i det strategiske fokuset gjennom 1990-talet. På den eine sida har dette vore ei utvikling som naturleg førte mot ein operasjon av denne typen. Vektlegginga av denne typen trugsmål og viljen til å opne for å gå “out-of-area” la grunnlaget for at NATO kunne handle i form av ein operasjon i Afghanistan. På den andre sida har mykje av problema for NATO i Afghanistan eit grunnlag i ein politisk motvilje mot å gjennomføre operasjonen utan restriksjonar på troppane og liknande. Motviljen mot å gå “out-of-area” har ikkje blitt mindre gjennom ti år i Afghanistan. Det er såleis ikkje ei lineær og naturleg utvikling mot at NATO møter terrortrugsmålet på denne måten.

Trass i slike motsetnadar er det strategiske konseptet i stor grad retta mot å sikre “defence against the full range of conventional and emerging security challenges”, og vektlegg òg viktigheita av å “enhance the capacity to detect and defend against international terrorism” (NATO 2010a, para. 19). Som ein samlande strategi for NATO-medlemene, er dette dokumentet i høgste grad retta mot å møte dette trugsmålet med eit samansett og breitt kapasitetsgrunnlag. Dette gir gode moglegheiter for at NATO skal vera ein sentral aktør med tanke på å bekjempe internasjonal terrorisme. Formuleringane i dette dokumentet samsvarer i stor grad med det USA har lagt vekt på. Kampen mot terrorisme har endra seg i definisjon frå 2001 og til i dag i amerikansk politikk. Frå Bush sin “war on terrorism” til Obama si formulering om å “promote global efforts to prevent terrorist attacks”, slik det står i NSS 2010, er det stor skilnadar (Obama 2010b: 20). Forventingane til NATO i denne samanhengen ligg i større grad på samarbeid og på ein multilateral innsats for å førebygge og stogge terrorangrep. Dette er i tråd med det NATO sjølv legg vekt på som viktige føresetnadar for ein vellukka kamp mot terror. De Nevers (2007: 65) hevdar at “so long as the United States views NATO as a valuable forum in which it can convince its European allies that they share the same goals and that they confront the same threat in the war on terror, it will continue to value the alliance”. Dersom de Nevers har rett i dette, er det liten fare for at USA vil miste interessa i NATO. Rett nok ser det ut til å eksistere ein skilnad i kor alvorleg ein oppfattar terrortrugsmålet i Europa og USA, men ein ser likevel på terror som ei felles utfordring som

må løysast i fellesskap. Samsvar i ord tyder i alle fall på ein vilje til å opptre samstemt og med felles innsats.

På same tida har erfaringane frå Afghanistan gjort noko med føresetnadane for kva USA kan rekne med at NATO som aktør kan bidra med på dette området. Dingli Shen (2004: 167) konkluderer med at med tanke på å involvere seg i ISAF og Afghanistan “NATO has thus, in this case at least, proven effective in the face of the new threat posed by terrorism”. Denne utsegna kan ein i høgste grad stille spørsmål ved. Som eg har vist i førre kapittel, har NATO i liten grad levd opp til dei militære forventningane i Afghanistan. Enkelte, som Andrew Michta (2006a: 125), kallar til og med den militære utviklinga i NATO ein fiasko.

I kor stor grad NATO kan bidra til den amerikanske målsetjinga om å hindre terror og spreiding av masseødeleggingsvåpen er til ein viss grad avhengig av korleis USA ynskjer at denne kampen skal gå føre seg. Dersom det å nedkjempe terror i hovudsak vil bestå av ekspedisjonsprega militære operasjonar, vil NATO i mindre grad kunne bidra til amerikansk måloppnåing. Dette har Afghanistan-operasjonen vore med på å stadfeste. NATO gir i liten grad militære bidrag til terrornedkjemping. Der slike bidrag føreligg, er dette i hovudsak på bilateral basis i samarbeid med USA, eller i lause koalisjonar. NATO som kollektiv allianse er i liten grad direkte involvert i kampen mot terrorisme utanfor Afghanistan. Dette gjer at både de Nevers (2007) og Knutsen (2008) konkluderer med at NATO spelar ei støttande og ikkje ei leiande rolle i kampen mot terrorisme. Igjen er partnerskapa viktige. Desse dannar grunnlaget for NATO som ein ressurs både i møte med terror, men òg med tanke på å binde band til eit globalt nettverk som lettare kan førebygge og handtere slike trugsmål. Så lenge NATO kan vera ein slik ressurs, er det mykje som talar for at denne alliansen vil fortsetje å vera eit viktig instrument for USA på dette området.

6.6 Avslutning

Mangelen på politisk vilje og militær kapasitet avgrensar korleis NATO kan vera eit instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. I Afghanistan har NATO vist at alliansen ikkje greier å leve opp til det USA kunne ynskje i slike ekspedisjonsprega militære operasjonar. Dette er med på å styre kva slags type oppgåver USA kan rekne med å bruke NATO til i framtidige operasjonar. I ein større samanheng er Afghanistan-operasjonen likevel ikkje den viktigaste funksjonen NATO har for å kunne ivareta amerikanske tryggingsspolitiske

målsetjingar. Den funksjonen NATO fyller i Europa og Eurasia er i ein større samanheng mykje viktigare for at USA kan vera ein global aktør enn det Afghanistan-operasjonen er.

Det kan vera ein skilnad på kva USA har moglegheit til å bruke NATO til i sin geostrategi og kva USA faktisk tenker at dei vil bruke NATO til. Etter at Obama vart president har politikken hans vore prega av ei prioritering av det han ser på som viktig her og no. Det har i mindre grad kome til syne ein klår og tydeleg kurs i langsiktig storstrategisk tenking. Her er det likevel ikkje snakk om å nedprioritere det storstrategiske, men heller ein situasjon der dei store sakene som til ei kvar tid har oppteke dagsorden har fått dominere tida og agendaen for Obama-administrasjonen. Den politiske situasjonen har ikkje skapt eit overskot for å kunne prioritere ei langsiktig utvikling av amerikansk geostrategi. Resultatet er at hendingane frå dag til dag får vera styrande for bruken av NATO. Denne mangelen på prioritering av storstrategiske spørsmål kan vera eit problem for NATO fordi alliansen kan miste fokus frå den viktigaste staten i samarbeidet. Sjølv om det nye strategiske konseptet legg føringar for ei prioriteringsliste for kva oppgåver NATO skal ha, er denne svært generell. Det som har vore eit problem for NATO, å definere kva som er dei viktigaste oppgåvene for framtida, har ikkje fått ei endeleg løysing gjennom dette strategiske dokumentet. Det kan sjå ut til at Obama vil prioritere alliansar og multilateralt samarbeid, men at det er uvisst kva oppgåver han ynskjer at dei skal ha og kva retning særleg NATO skal gå i. Dersom mangelen på ei storstrategisk prioritering får fortsetje å dominere, kan det tilseie at NATO i liten grad greier å opptre som ein tydeleg aktør på grunn av manglande føringar og prioriteringar. Obama si vektlegging av NATO som ein ressurspool er for så vidt i tråd med den storstrategiske politikken elles. Hendingane frå dag til dag styrer koalisjonar, handlingar og prioriteringar. I mangelen på ei klårt definert oppgåve kan NATO miste truverd som ein handlande aktør. Over tid kan dette svekke moglegheita for USA til å nytte alliansen som eit berande instrument i geopolitiske prioriteringar. Trass i dette er NATO med på å ivareta grunnlaget for amerikansk dominans regionalt og globalt.

7 Samanfatning og konklusjon

I starten av oppgåva stilte eg spørsmålet: Kor avgjerande er den militære operasjonen i Afghanistan for NATO sin nytteverdi i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk? I analysen min i dei føregåande kapitla har eg forsøkt å svare på dette gjennom å ta utgangspunkt i amerikanske storstrategiske interesser og amerikanske forventningar samanlikna med NATO sine prestasjonar i Afghanistan. Afghanistan-operasjonen er ein operasjon som har sett eit tydeleg preg på NATO og på USA dei siste ti åra. For USA har denne operasjonen vore den arenaen der kampen mot terrorisme har kome tydelegast til uttrykk. For NATO har denne operasjonen vore dominerande på agendaen og vore ein kime til debatt om NATO sine framtidige oppgåver. Gjennom denne oppgåva har eg vist at det er naudsynt å studere koplinga mellom Afghanistan-operasjonen og amerikansk geostrategi for å få eit rett bilete av kva konsekvensar denne operasjonen har for amerikanske vurderingar kring NATO.

I kapittel 4 kom eg fram til tre målsetjingar der NATO har hatt ei særleg viktig rolle: stabilisere Europa, demme opp for Russland og hindre terror og spreiding av WMD. Gjennom medlemskapet i NATO har USA hatt direkte innverknad på europeiske tryggingsspørsmål og har såleis vorte ein sentral del av tryggingssstrukturen i Europa. NATO-samarbeidet har kanalisert viktige spørsmål inn i institusjonane i alliansen, og har hatt ein samlande og stabiliserande effekt. NATO si viktigaste oppgåve i frå starten av, å demme opp for Sovjetunionen, vart noko mindre viktig då Sovjetunionen fall, men har òg etter den kalde krigen vore ein sentral del av samarbeidet i NATO. Terrorismen og masseøydeleggingsvåpen er nyare problemstillingar som har kome til i eit nytt tryggingsspolitisk trugsålsbilete, og er viktige oppgåver for NATO.

I kapittel 5 gjekk eg nærare inn på operasjonen i Afghanistan. Då artikkel 5 i Washington-traktaten for første gong i historia vart brukt, vart det møtt med ei meir reservert haldning frå USA enn det mange hadde venta. Trass i stor stønad frå NATO-allierte, valde USA å gå inn i Afghanistan utan å gjere det til ein NATO-operasjon. Ein viktig grunn til dette var erfaringane frå Kosovo, der NATO viste at kapabilitetane for å handtere ein slik situasjon på ein rask og effektiv måte ikkje var til stades. Då NATO vart trekt inn i 2003, var det ikkje fordi NATO hadde utvikla seg i særleg grad på det militære området, men fordi situasjonen i Afghanistan hadde endra seg og fordi USA ville nytte ressursane sine andre stader, som Irak.

NATO har ikkje prestert etter amerikanske ynskje i Afghanistan. Dette har både militære og politiske årsaker. På den militære sida manglar mange NATO-land både kapasitet og erfaring til å takle den typen operasjon som Afghanistan har blitt. På den politiske sida har skilnad i strategisk kultur, ulike nasjonale forhold og manglande vilje bidrege til at NATO har kome til kort i forhold til amerikanske mål og ynskje. I den globale kampen mot terrorisme som USA fører an i, har NATO berre ei annanrangs rolle. Mange har hevda at Afghanistan er ein test på NATO si framtid, og har med det sikta til at dersom operasjonen mislukkast viser det at NATO ikkje fungerer som ein militær aktør i møte med asymmetriske trugsmål. Men Afghanistan kan like gjerne vera ein test på NATO som ein politisk allianse. Problema NATO har hatt i Afghanistan har ikkje berre militære årsaker, men òg politiske. Når dette er sagt, er det òg viktig å peike på at ansvaret for at operasjonen ikkje har gått etter planen ikkje berre skuldast manglande NATO-innsats og kapasitet. USA er òg skuld i dette sjølv. Dersom operasjonen i Afghanistan mislukkast, vil ikkje ansvaret berre kvile på NATO, men på USA og NATO i fellesskap.

I kapittel 6 analyserte eg korleis hendingane i Afghanistan har innverknad på NATO som instrument i amerikansk geopolittikk. NATO sine funksjonar for USA kan delast i to hovudgrupper. I den eine fyller NATO ein funksjon som ein institusjon for ordnande mekanismar. Her inngår to av målsetjingane til USA i Eurasia, å demme opp for Russland og å stabilisere Europa. Dette gjer NATO gjennom å inkludere Russland som ein partner og gjennom å vera ein kanal for liberale verdiar og demokrati. Den andre hovudgruppa inneber NATO som aktør. Her er det først og fremst kampen mot terrorisme som er utgangspunktet for operasjonar der NATO er inne som ein aktivt handlande aktør. På dette området har Afghanistan-operasjonen større innverknad.

Afghanistan-operasjonen har vist tydeleg at NATO ikkje i tilstrekkeleg grad greier å handtere dei utfordringane ein har møtt. Det gjer behovet større for å utnytte dei ressursane som ligg i alliansen utan å dra med seg alle medlemsland i alle operasjonar. Samstundes har Afghanistan understreka behovet for å samle alliansen. Dersom NATO skal kunne fortsetje å vera eit viktig utanrikspolitisk instrument for USA, er USA nøydd til å ha ein allianse som arbeider i same retning. Det inneber mellom anna å klargjere NATO sine hovudmål og arbeidsoppgåver. Det strategiske konseptet er eit steg i retning av dette, men har òg så generelle formuleringar at det fortsatt er uvisse kring NATO sine prioriteringar.

NATO i amerikansk geopolittikk er mykje meir enn operasjonen i Afghanistan. Dei tre målsetjingane eg utleia i kapittel 4 er heilt sentrale for korleis NATO fungerer som eit instrument i amerikansk storstrategisk tenking. Eurasia er og blir viktig for at USA skal kunne ha ei sterk rolle globalt. Per i dag kan ingen andre organisasjonar eller alliansar fylle den funksjonen som NATO har i dette området. Eksistensgrunnlaget for ein amerikansk interesse i å oppretthalde NATO kviler såleis på eit fundament av tidlause amerikanske interesser som ligg til grunn for USA sin geopolittikk. Eg vil difor hevde at eksistensgrunnlaget for NATO ikkje er trua. Dette gjeld uansett utfall i Afghanistan-operasjonen. NATO er ein av bærebjelkane for amerikansk global dominans slik situasjonen er i dag. Her er NATO viktigast for USA gjennom funksjonen av å vera ein allianse for ordnande mekanismar som stabiliserer Europa og legg grunnlaget for amerikansk engasjement og fokus andre stader i verda.

Afghanistan-operasjonen har likevel stor innverknad på korleis NATO kan fungere som eit instrument i amerikansk politikk utover dette. For det første kva USA kan rekne med å nytte NATO til i internasjonale operasjonar i framtida. Her har NATO vist seg lite kapable til å leve opp til amerikanske forventningar i ekspedisjonsprega operasjonar som den i Afghanistan. Dersom USA skal kunne rekne med å nytte NATO i internasjonale operasjonar, vil dette først og fremst vera i stabilitets- og sikringsoperasjonar.

For det andre har Afghanistan-operasjonen stadfesta at koalisjonar av viljuge og partnerskap har vorte viktigare. Dette er med på å understreke ein trend i amerikansk haldning til NATO der denne alliansen vert sett på som ein ressurspool for ulike føremål. For USA inneber ei slik utvikling at fordelane med alliansesamarbeid vert maksimerte, medan ulempene vert minimerte. På kort sikt vil dette tene USA. På lang sikt kan dette derimot svekke samhaldet i alliansen og truverdet til NATO som ein kollektiv aktør.

For det tredje kan Afghanistan-operasjonen svekke NATO sitt truverd som ein global tryggingsaktør. Dette kan gjere det vanskelegare å avskrekke moglege trugsmål, fordi NATO ikkje vert sett på som ein truverdig avskrekkar. I så måte er ein tilbake til situasjonen før bombinga starta i Kosovo, der Milosevic ikkje såg det som truleg at NATO kunne setje verk dei trugsmåla alliansen kom med. I ytste konsekvens kan dette òg ha innverknad på NATO sin funksjon i Eurasia.

Operasjonen i Afghanistan inneber ikkje slutten for NATO. Den er heller ikkje avgjerande for at NATO er eit instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk. Men den kan vera avgjerande for korleis USA vil og kan vurdere å bruke NATO i framtidige militære operasjonar. Det handlar såleis ikkje om NATO sin eksistens, men om NATO sin relevans som ein handlande militær aktør. NATO er eit viktig instrument i amerikansk utanriks- og tryggingsspolitikk, men John Schmidt (2006: 14) seier det slik: “[NATO is] a highly useful but no longer preeminent element of the US foreign policy arsenal”. På bakgrunn av funna i denne analysen vil eg heller formulere det slik: NATO er eit svært viktig instrument for at USA skal kunne oppretthalde sin sentrale posisjon i Eurasia og dermed globalt. Afghanistan-operasjonen har ikkje rokka ved dette forholdet, men har stor innverknad på korleis USA kan rekne med å bruke NATO i framtidige militære operasjonar på den globale arenaen.

Litteraturliste

Aftenposten (2011). "Nato angrep, politisk ledelse visste ingenting", artikkel av Tron Strand og Per Anders Johansen 18. februar. Tilgjengeleg på

<<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/wikileaks/article4033562.ece>> [18.02.2011].

Ali, Tariq (2010). "Mirage of the Good War", i Nick Turse (red.). *The Case for Withdrawal From Afghanistan*. London: Verso.

Andrews, David M. (2004). "The United States and Its Atlantic Partners: The Evolution of American Grand Strategy", *Cambridge Review of International Affairs* 17 (3): 421-436.

BBC News (2002). "NATO Warms to Rapid Reaction Force", 25. september. Tilgjengeleg på <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2277578.stm>> [22.10.2010].

BBC News (2006). "NATO seeks Afghan troops boost", 9. september. Tilgjengeleg på <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/5330772.stm>> [19.3.2011].

BBC News (2010). "Russia to work with NATO on missile defence shield", 20. november. Tilgjengeleg på <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11803931>> [20.11.2010].

Berdal, Mats og David Ucko (2009). "NATO at 60", *Survival* 51 (2).

Betts, Richard K. (2004). "National Security Strategy: Lenses and Landmarks". Paper presentert på konferansen Toward a New National Security Strategy, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, mai. Tilgjengeleg på <<http://www.princeton.edu/~ppns/papers/betts.pdf>> [1.12.2010].

Biden, Joe (2009). Tale ved New Government Building, Pristina, 21. mai. Tilgjengeleg på <http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/05/21/biden_address_to_the_assembly_of_kosovo_96612.html> [13.4.2011].

Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*, 2. utgåve. Oxford: Oxford University Press.

Brzezinski, Zbigniew (1997). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: BasicBooks.

Bull, Hedley (1977). *The Anarchial Society. A Study of Order in World Politics*, 3. utgåve. New York: Colombia University Press.

Bush, George H.W. (1989). *A Europe Whole and Free*. Tale ved Reingoldhalle, Mainz, 31. mai. Tilgjengeleg på <<http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>> [13.4.2011].

Bush, George W. (2001a). Tale ved Universitetet i Warszawa, 15. juni. Tilgjengeleg på <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=45973#axzz1JJnWAF3t>> [18.9.2010].

Bush, George W. (2001b). *Address to a Joint Session of Congress and the American People*. Tale ved United States Capitol, 20. september. Tilgjengeleg på <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>> [18.7.2010].

Bush, George W. (2001c). *Presidential Address to the Nation*. 7. oktober. Tilgjengeleg på <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/print/20011007-8.html>> [8.8.2010].

Bush, George W. (2002). Tale ved United States Military Academy, West Point, New York, 1. juni. Tilgjengeleg på <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> [16.12.2010].

Clinton, Hillary Rodham (2010a). *NATO's future*. Tale ved The Washington Strategic Concept Seminar, 22. februar. Tilgjengeleg på <<http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript>> [22.2.2010].

Clinton, Hillary Rodham (2010b). *Remarks on the Future of European Security*. Tale ved L'Ecole Militaire, Paris, 29. januar. Tilgjengeleg på <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>> [18.9.2010].

CNN (2001). "Bush says it is time for action", 6. november. Tilgjengeleg på <<http://edition.cnn.com/2001/US/11/06/ret.bush.coalition/index.html>> [18.7.2010].

Commission on Review of Overseas Military Facility Structures of the United States (2005). *Report to the President and Congress*. 15. august. Tilgjengeleg på <http://govinfo.library.unt.edu/osbc/documents/OBC%20Final%20Report%20August%2015%202005.pdf> [2.12.2010].

Cuccia, Phillip R. (2010). *Implications of a Changing NATO*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, United States Army War College.

Danielsen, Helge og Helene Widerberg (2010). "NATO and the out-of-area question in historical perspective". Paper presentert på konferansen NATO's New Strategic Concept - Finding a New Balance, Den Gamle Krigsskole, Oslo, 30. september.

de Hoop Scheffer, Jaap (2008). *Afghanistan and NATO: Forging the 21st Century Alliance*. Tale ved The Brookings Institution, 29. februar. Tilgjengeleg på http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2008/0229_NATO/20080229_nato.pdf [18.9.2010].

de Nevers, Renée (2007). "NATO's International Security Role in the Terrorist Era", *International Security* 31 (4): 34-66.

Department of Defense (2010). *Dictionary of Military and Associated Terms*. Joint Publication 1-02, as Amended Through 15 April 2011. Tilgjengeleg på http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf [9.5.2011].

Devold, Thomas A. (2008). *US policy toward Russia after 9/11: between cooperation and containment*. Oslo files on defence and security, 03/2008. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

DoD News (2001). "Secretary Rumsfeld Interview with Larry King, CNN", 5. desember. Tilgjengeleg på <http://911research.wtc7.net/cache/disinfo/alibis/defenselink1.html> [26.11.2010].

Economides, Spyros (2007). "Kosovo", i Mats Berdal og Spyros Economides (red.). *United Nations Interventionism 1991-2004*. Cambridge: Cambridge University Press.

Financial Times (2008). "Gates warns of "two-tier" NATO", artikkel av Demetri Sevastopulo 7. februar. Tilgjengeleg på <<http://www.ft.com/cms/s/0/1e505e66-d54b-11dc-8b56-0000779fd2ac.html#axzz1HEExs3ty>> [21.3.2011].

Fry, Robert (2005). "Expeditionary Forces in the Modern Era", *The RUSI Journal* 150 (6): 60-63.

Gaddis, John Lewis (2004). *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldgeier, James M. (1999). *Not Whether but When. The U.S. Decision to Enlarge NATO*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Goldgeier, James M. (2010). *The Future of NATO*. Council Special Report 51. New York: Council on Foreign Relations.

Goldgeier, James M. og Michael McFaul (2003). *Power and Purpose: U.S. Policy Toward Russia after the Cold War*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Gordon, Philip H. (2009). *Strengthening the Transatlantic Alliance: An Overview of the Obama Administration's Policies in Europe*. House of Representatives, 111th Congress, Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs. Tilgjengeleg på <<http://www.internationalrelations.house.gov/111/50505.pdf>> [10.1.2011].

Gordon, Philip H. og Jeremy Shapiro (2004). *Allies At War. America, Europe and the Crisis Over Iraq*. New York: McGraw-Hill.

Hallams, Ellen (2010). *The United States and NATO Since 9/11. The Transatlantic Alliance Renewed*. London: Routledge.

Hendrickson, Ryan C. (2007). "The Miscalculation of NATO's Death", *Parameters* 37 (1): 98-114.

Ikenberry, G. John (2001). "American Grand Strategy in the Age of Terror", *Survival* 43 (4): 19-34.

Jervis, Robert (2003). "Understanding the Bush Doctrine", *Political Science Quarterly* 118 (3): 365-388.

Kagan, Robert (2004). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage Book.

Kagan, Robert (2008). *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.

Kaplan, Fred (2008). *Daydream Believers. How a Few Grand Ideas Wrecked American Power*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Kaplan, Robert D. og Stephen S. Kaplan (2011). "America Primed", *The National Interest* 20 (112): 42-54.

King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kiras, James D. (2010). "Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency", i John Baylis, James J. Wirtz og Colin S. Gray (red.). *Strategy in the Contemporary World*, 3. utgåve. Oxford: Oxford University Press.

Klare, Michael T. (2003). "For Oil and Empire? Rethinking War with Iraq", *Current History* 102 (662): 129-135.

Knutsen, Bjørn Olav (2007). *NATO and the changing nature of the transatlantic security community*. FFI-rapport 2007/00070. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

- Knutsen, Bjørn Olav (2008). "NATO's rolle i kampen mot internasjonal terrorisme", *Internasjonal Politikk* 66 (1): 35-64.
- Kolodziej, Edward A. (2008). "After Afghanistan: Whither the Coalition of Democratic States?", *Swords and Ploughshares* 16 (2): 14-21.
- Krauthammer, Charles (1990). "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33.
- Krauthammer, Charles (2002). "Re-Imagining NATO", *Washington Post* 24. mai.
- Kupchan, Charles A. (2008). "The Atlantic Order in Transition: The Nature of Change in U.S.-European Relations", i Jeffrey Anderson, G. John Ikenberry og Thomas Risse (red.). *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kupchan, Charles A. (2010). "NATO's Final Frontier. Why Russia Should Join the Atlantic Alliance", *Foreign Affairs* 89 (3): 100-112.
- Kupchan, Charles A. (2011). *Ending the Cold War's End: Russia's Place in the Euro-Atlantic Order*. Tale ved Den Norske Atlanterhavskomitees 46. årlege tryggingskonferanse, Det norske Nobelinstitutt, 7. februar.
- Lantis, Jeffrey S. (2004). "American Perspectives on the Transatlantic Security Agenda", *European Security* 13 (4): 361-380.
- Lindley-French, Julian (2007). *The North Atlantic Treaty Organization: the Enduring Alliance*. London: Routledge.
- Los Angeles Times* (2008). "Gates says NATO force unable to fight guerrillas", artikkel av Peter Spiegel 16. januar. Tilgjengeleg på <<http://articles.latimes.com/2008/jan/16/world/fg-usafghan16>> [20.2.2011].
- Lund, Thorleif (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Lundestad, Geir (1986). "Empire by Invitation? The United States and Western Europe 1945-1952", *Journal of Peace Research* 23 (3): 263-277.

Lundestad, Geir (2006). "NATOs store test vil stå i Afghanistan", *Aftenposten* 15. november.

Lutz, Brenda og James Lutz (2010). "Terrorism", i Alan Collins (red.). *Contemporary Security Studies*, 2. utgåve. Oxford: Oxford University Press.

Mastanduno, Michael (1997). "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War", *International Security* 21 (4): 49-88.

Matlary, Janne Haaland (2009). *European Union Security Dynamics in the New National Interests*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mead, Walter Russel (2001). *Special Providence: American Foreign Policy and how it Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf.

Mearsheimer, John J. (1990). "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security* 15 (1): 5-56.

Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

Melby, Svein (1995). *Amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: TANO.

Melby, Svein (1996). *Why NATO expansion would serve US interests*. NUPI-notat, nr. 552. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.

Melby, Svein (2004). *Bush-revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: Aschehoug.

Melby, Svein (2009). *Obama og amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo files on defence and security, 02/2009. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

Melby, Svein (2010). "NATO and US Global Security Interests". Paper presentert på konferansen NATO's New Strategic Concept - Finding a New Balance, Den Gamle Krigsskole, Oslo, 30. september.

Michta, Andrew A. (2006a). *The Limits of Alliance. The United States, NATO and the EU in North and Central Europe*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Michta, Andrew A. (2006b). "Transatlantic Troubles. Are they Americas Loss", *The National Interest* 15 (86): 62-66.

Morgenthau, Hans J. (2006). *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 7. utgåve, revidert av Kenneth W. Thompson og W. David Clinton. Boston: McGraw-Hill Higher Education. [1948].

NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*. Tilgjengeleg på
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> [10.4.2010].

NATO (2008a). *NATO and the fight against Terrorism. How did it evolve? Response to 11 September*, 1. april. Tilgjengeleg på <<http://www.nato.int/issues/terrorism/evolve02.html>> [10.3.2011].

NATO (2008b). *NATO desicions on open-door policy*, 4. april. Tilgjengeleg på
<<http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>> [26.4.2011].

NATO (2010a). *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon.

NATO (2010b). *NATO's relations with Georgia*, 30. november. Tilgjengeleg på
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm> [16.5.2011].

NATO (2011). *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*. Tilgjengeleg på
<<http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/PLACEMAT.MARCH%2004..pdf>> [13.4.2011].

New York Times (1991). "War in the Gulf: Europe; Gulf Fighting Shatters Europeans' Fragile Unity", artikkel av Craig R. Whitney 25. januar. Tilgjengeleg på

<<http://www.nytimes.com/1991/01/25/world/war-in-the-gulf-europe-gulf-fighting-shatters-europeans-fragile-unity.html?pagewanted=1>> [26.4.2011].

New York Times (1992). "Excerpts From Pentagon's Plan: "Prevent the Re-Emergence of a New Rival"", 8. mars. Tilgjengeleg på <<http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html>> [20.8.2010].

Noetzel, Timo og Benjamin Schreer (2009). "NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance", *Contemporary Security Policy* 30 (3): 529-547.

North Atlantic Council (1967). *The Future Tasks of the Alliance*. The Harmel Report. Tilgjengeleg på <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm> [2.12.2010].

North Atlantic Council (1990). *Final communiqué, 17.-18. December*. Tilgjengeleg på <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23690.htm> [17.12.2010].

Nyhamar, Tore (2001). *NATO fra bolverk til nettverk*. FFI-rapport 2001/05918. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Obama, Barack (2007). "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs* 86 (4): 2-16.

Obama, Barack (2009). *The Way Forward in Afghanistan and Pakistan*. Tale ved United States Military Academy, West Point, New York, 1. desember. Tilgjengeleg på <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>> [11.2.2011].

Obama, Barack (2010a). "Europe and America, Aligned for the Future", *The New York Times* 18. november.

Obama, Barack (2010b). *National Security Strategy*. The White House. Tilgjengeleg på <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> [12.7.2010].

Osgood, Robert E. (1953). *Ideals and Self-Interests in America's Foreign Relations*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Ringsmose, Jens (2009). "NATO's response force: Finally getting it right?", *European Security* 18 (3): 287-304.

Ringsmose, Jens (2010). *Taking Stock of NATO's Response Force*. Research Paper 54. Roma: NATO Defense College.

Roberts, Adam (1999). "NATO's "Humanitarian War" over Kosovo", *Survival* 41 (3): 102-123.

Rupp, Richard E. (2006). *NATO After 9/11. An Alliance in Continuing Decline*. New York: Palgrave MacMillan.

Rühle, Michael (2003). "NATO after Prague: Learning the Lessons of 9/11", *Parameters* 33 (2): 89-97.

Sanders, Doug (2009). "Afghan war tests resolve of NATO on 60th anniversary", *The Globe and Mail*, 28. mars. Tilgjengeleg på
<<http://www.theglobeandmail.com/news/world/article977198.ece>> [13.8.2010].

Schmidt, John R. (2006). "Last Alliance Standing? NATO after 9/11", *The Washington Quarterly* 30 (1): 93-106.

Schreer, Benjamin (2009). "NATO and Counterinsurgency: Lessons from Afghanistan", i Christopher M. Schnaubelt (red.). *Counterinsurgency: the challenge for NATO strategy and operations*. Roma: NATO Defense College.

Shea, Jamie (2011). *NATO's Partnerships post Lisbon Summit - How to reinforce them?* Tale ved Den Norske Atlanterhavskomites 46. årlege tryggingskonferanse, Det norske Nobelinsitutt, 7. februar.

Shen, Dingli (2004). "Can Alliances Combat Contemporary Threats?", *The Washington Quarterly* 27 (2): 165-179.

Slaughter, Ann-Marie (2009). "America's Edge. Power in the Networked Century", *Foreign Affairs* 88 (1): 94-113.

Smith, Julianne m.fl. (2006). *Transforming NATO (...again). A Primer for the NATO Summit in Riga 2006*. Washington, DC: Center for Strategic International Studies.

Snyder, Glenn Herald (1984). "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics* 36 (4): 461-495.

Snyder, Glenn Herald (1997). *Alliance politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Spiegel Online International (2010). "NATO Developed Secret Contingency Plans for Baltic States", artikkel av Ulrike Demmer og Ralf Neukirch 12. august. Tilgjengeleg på <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,733361,00.html> [11.5.2011].

Spykman, Nicholas John (1970). *America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power*. Hamden, CT: Archon Books. [1942].

Steinfeldt, Hans-Wilhelm (2010). "Stedet der generalene faller", *NRK* 26. juni.

Strøm-Erichsen, Anne-Grete (2009). "Hvorfor vi er i Afghanistan", *Bergensavisen* 26. august.

Talbott, Strobe (1995). "Why NATO Should Grow", *The New York Review of Books* 42 (13).

Tanner, Stephen (2002). *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to the War Against the Taliban.*, Revidert utgåve. Philadelphia, DA: Da Capo Press.

Terriff, Terry m.fl. (1999). *Security Studies Today*. Cambridge: Polity Press.

The Fund For Peace (2010). *Failed States Index*. Tilgjengeleg på http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140 [13.4.2011].

The Hill (2008). "The next president grills Gen. Petraeus on Iraq war", artikkel av Manu Raju 4. august. Tilgjengeleg på <http://thehill.com/homenews/news/14706-the-next-president-grills-gen-petraeus-on-iraq-war> [21.3.2011].

Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Walt, Stephen M. (1989). "The Case for Finite Containment", *International Security* 14 (1): 5-49.

Walt, Stephen M. (2005). *Taming American Power: the Global Response to U.S. Primacy*. New York: Norton.

Walt, Stephen M. (2009). "Alliances in a Unipolar World", *World Politics* 61 (1): 86-120.

Walt, Stephen M. (2010). "Is NATO irrelevant?", *Foreign Policy*, 28. oktober. Tilgjengeleg på <http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/09/24/is_nato_irrelevant> [10.11.2010].

Waltz, Kenneth N. (1993). "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* 18 (2): 44-79.

Waltz, Kenneth N. (2000). "Structural realism after the Cold War", *International Security* 25 (1): 5-41.

Washington Post (2007). "Pentagon Critical of NATO Allies", artikkel av Ann Scott Tyson 12. desember. Tilgjengeleg på <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/11/AR2007121102428.html>> [12.11.2010].

Washington Post (2010). "NATO adopts transition plan for Afghan war", artikkel av Karen De Young 21. november. Tilgjengeleg på <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/20/AR2010112003992.html>> [20.1.2011].

Webber, Mark (2009). "NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan", *British Journal of Politics & International Relations* 11 (1): 46-63.

Williams, Ellen (2008). "Out of Area and Very Much in Business? NATO, the U.S., and the Post-9/11 International Security Environment", *Comparative Strategy* 27 (1): 65-78.

Wohlforth, William C. (2002). "U.S. Strategy in a Unipolar World", i G. John Ikenberry (red.). *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. New York: Cornell University Press.

Woodward, Bob (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.

Woodward, Bob (2010). *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 3. utgåve. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Yost, David S. (2007). "NATO and the anticipatory use of force", *International Affairs* 83 (1): 39-68.

Yost, David S. (2009). "Assurance and US extended deterrence in NATO", *International Affairs* 85 (4): 755-780.

Yost, David S. (2010). "NATO's evolving purposes and the next Strategic Concept", *International Affairs* 86 (2): 489-522.

Øvregard, Guro Schmidt (2008). *NATO etter den kalde krigen. Alliansens fortsatte relevans i amerikansk geopolittikk*. Masteroppgåve. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.